Die geschichtliche Entwicklung der bayerischen Gemeindeverfassung vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum Jahre 1818.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Karl Helmreich,

Rechtspraktikant am K. Landgericht Ansbach.

Approbiert am 27. Januar 1909.

Ansbach.

Buchdruckerei von C. Brügel & Sohn.

1909.

197

Die geschichtliche Entwicklung der bayerischen Gemeindeverfassung vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum Jahre 1818.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Karl Helmreich,

Rechtspraktikant am K. Landgericht Ansbach.

ACAD. LUDOVICIANA BIBL.

Approbiert am 27. Januar 1909.

Ansbach.

Buchdruckerei von C. Brügel & Sohn.

1909.

Referent: Prof. Dr. Rieker.

Überblick über die Zeit vor 1802.

Die ersten Jahre des 19. Jahrhunderts bedeuten für die Rechtsbildung in Deutschland einen bedeutsamen Wendepunkt. Um diese Zeit begann die frühere Gebiets- und Rechtszersplitterung sich durch umfangreiche Säkularisationen und Mediatisierungen in größere Gebietskomplexe und Rechtseinheiten zu verwandeln. Dadurch, daß zahlreiche bisher selbständige Rechtsgebiete unter einer Krone vereinigt wurden, ergab sich von selbst das Bedürfnis, die Rechtszersplitterungen nach Möglichkeit zu beseitigen. Noch mehr als auf dem Gebiet des Privatrechts war dies ein Gebot der Notwendigkeit auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts und der Verwaltung. Jedes Gemeinwesen, mag es noch so sehr die individuellen Verhältnisse berücksichtigen wollen, bedarf einer gewissen Zentralisation, einer gewissen Gleichmäßigkeit der Verfassung und Verwaltung; andernfalls ist eine einheitliche Leitung durch die Regierungsorgane unmöglich.

Gerade Bayern wies am Anfang des 19. Jahrhunderts eine beängstigende Rechtszersplitterung auf. Nicht nur wurde in den Jahren von 1803—1816 eine große Zahl verschiedener Territorien Bayern einverleibt, sondern diese Territorien hatten selbst wieder die vielgestaltigsten Verfassungen und Gesetze; waren es doch früher geistliche und weltliche Besitzungen, Reichsstädte und Reichsdörfer gewesen. Alle diese neu einverleibten Gebietsteile hatten bei ihrer Einverleibung ihr privates und soweit möglich, auch ihr öffentliches Recht beibehalten.

Aber auch die bayerischen Stammlande selbst erfreuten sich nicht völliger Rechtseinheit. So weist die Verfassung und Verwaltung in den einzelnen bayerischen Städten in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts die größten Verschiedenheiten auf. Sie beruhte in der Regel auf Herkommen und der staatliche Gesetzgeber kümmerte sich wenig um sie.

Einigen Aufschluß über die städtischen Verfassungen Bayerns in dieser Zeit geben weniger die Gesetze von 1751—1756 — diese enthalten ganz wenige Bestimmungen hierüber — als die Anmerkungen des Schöpfers dieses großen Gesetzgebungswerkes, die Anmerkungen des Frhrn. v. Kreittmayr zum

Codex Maximilianeus bavaricus civilis. Er schreibt hier[1]: „Unter den Landstädten haben die Haupt- vor den übrigen Städten, wenigstens hierzulande, vieles voraus. Die bayerischen Hauptstädte selbst, welchen man nur die hiesige Residenzstadt, Landshut, Straubing, Burghausen und Ingolstadt beirechnet, differieren in ihren privilegiis gar sehr. . . . Das Stadtregiment ist sowohl in Bestellung derjenigen, welchen solches anvertraut ist, als in modo wie es geführt wird, so unterschiedlich, daß man weder in Ansehen der Reichs- noch Landstädte eine allgemeine Regul hievon geben kann, sondern solches viel mehr ex moribus et statutis cuiusve loci, als ex doctrina generali erkannt und erlernet werden muß." Wir finden also hier einen deutlichen Hinweis auf die damalige Vielgestaltigkeit der Gemeindeverfassung selbst desselben Landes. Kreittmayr gibt dann im folgenden eine doctrina generalis, den Typus einer Stadtverfassung, erörtert des weiteren Inhalt und Voraussetzungen zur Erlangung des Bürgerrechts, sowie dessen verschiedene Arten. Das 25. Kapitel des 5. Buchs der Kreittmayrschen Anmerkungen, das „von dem Stadt- und Burgerrecht" handelt, bietet überhaupt eine unerschöpfliche Fundgrube interessanter Einzelheiten aus dem Verfassungsleben der damaligen Städte.

Während also im allgemeinen die Städteverfassungen nur auf Herkommen beruhten, wie ja auch sonst im deutschen Rechtsleben das Gewohnheitsrecht eine herrschende Stellung einnahm, war dies in München anders. Hier brachte es die Nähe des Hofes mit sich, daß sich die Herzöge schon frühe, und später ebenso die Kurfürsten intensive mit den inneren Angelegenheiten der Hauptstadt befaßten. Schon in der Mitte des 13. Jahrhunderts und noch mehr gegen Ende dieses Jahrhunderts war die städtische Verfassung vollkommen ausgestaltet; das Hauptverdienst gebührt hiebei dem Pfalzgrafen Rudolf, der 1294 die städtische Verfassung aufzeichnen ließ. Wir sehen hieraus, daß die städtischen Angelegenheiten von drei teils für sich, teils gemeinsam beratenden und beschließenden Kollegien besorgt wurden, die von den Bürgern in einem ziemlich komplizierten Wahlverfahren gewählt wurden.

Im Verlauf der Jahrhunderte erlitt natürlich diese Verfassung zahlreiche Veränderungen; abwechselnd kämpften Patrizier, Zünfte und Kurfürsten um Vermehrung ihres Einflusses in der städtischen Vertretung. Im Jahre 1795 regelte ein Wahlbrief die städtische Verfassung und hier heben sich schon scharf das Kollegium der „Gemeindeausschüsser" und „der bürgerliche Magistrat" von einander ab, mit ziemlich denselben Funk-

[1]) Teil V Cap. 25 § 2 u. 3.

tionen wie die jetzigen den beiden entsprechenden Kollegien. Aber dieser letzten Periode städtischer Selbstverwaltung machte das Edikt vom 31. Dezember 1802 ein jähes Ende.

Auch über die damalige Verfassung der Dorfgemeinden unterrichtet uns Kreittmayr im 28. Kapitel des zitierten Werks. Er definiert Dorf als „einen mit mehr Bauernhäusern besetzten Ort, dessen Einwohner weder Stadt- noch Marktrecht haben, sondern vom Feld- und Ackerbau leben" und billigt ihnen Rechtspersönlichkeit zu. — Das Verhältnis der damaligen Gemeinden zum Staat war verschieden, je nachdem es sich um Land- oder Stadtgemeinden handelte. Während jene in der Regel unter einem Gutsherrn standen und darum mit der Staatsgewalt nur selten in direkte Beziehungen traten, erfreuten sich die Städte und Märkte eines je nach ihren Privilegien mehr oder minder großen Maßes von Selbständigkeit. Nach Kreittmayr hatten zwar alle Städte und die gefreiten Marktflecken Sitz und Stimme auf dem Landtag, die höhere Gerichtsbarkeit stand aber nur den oben genannten Hauptstädten zu.

Noch vielgestaltiger war natürlich die Verfassung der Reichsstädte, deren jede eine eigene Verfassung von mehr oder weniger ehrwürdigem Alter, mit mehr oder minder großen Privilegien einzelner Klassen aufwies, die ihre bevorzugte Stellung meist rücksichtslos ausbeuteten. Die Ideen der Neuzeit waren und blieben ihnen fremd [1]).

Diese Zersplitterung mußte, wie gesagt, notgedrungen in eine Rechts- und Verfassungseinheit umgewandelt werden, als Bayern vom Jahre 1803 an eine große Zahl von Reichsstädten, geistlichen und weltlichen Territorien seinem Gebiet einzuverleiben begann. Und die bayerischen Staatsmänner fühlten bald diese Notwendigkeit und suchten ihr abzuhelfen.

I. Die Zeit von 1802—1807.

Der damalige leitende Staatsmann war Freiherr Maximilian Josef von Montgelas. Kurfürst Maximilian hatte ihn noch im Jahre seiner Thronbesteigung (1799) in das Ministerium berufen und ihm das Ministerium des Aeußern und des Innern, später auch das der Finanzen übertragen. Er war bis zu seiner Abdankung im Jahre 1817 der Leiter der inneren und äußeren Politik Bayerns und genoß das unumschränkte Vertrauen seines Fürsten. Montgelas gehört zu denjenigen geschichtlichen Persönlichkeiten, die bei ihren Leb-

[1]) Vergl. das harte Urteil in Lerchenfels Geschichte Bayerns unter König Maximilian Josef I. 1854 S. 9.

zeiten wie nach ihrem Tod von der einen Seite maßlos verurteilt, von der anderen ebenso ungeschmälert gepriesen wurden. Das erschwert auch der Nachwelt die Beurteilung seiner Person. Treffend charakterisiert ihn Lerchenfeld in seiner Geschichte Bayerns unter König Maximilian I. (Seite 25): „Montgelas war ein Mann von seltener Schärfe des Verstands, klarem Blick, raschem Entschlusse und unerschöpflichem Reichtum der Hilfsmittel, von unermüdeter Tätigkeit und beispielloser Geschäftsgewandtheit, dabei von gediegener Bildung, jenem Wohlwollen und jener Ruhe in der äußeren Erscheinung, welche so sehr in den höchsten Wirkungskreisen nützen, übrigens von der Einseitigkeit und den Fehlern seiner Zeit durchaus nicht frei. Von dem Organismus eines in gegliederten Körpern selbsttätig und selbständig sich bewegenden staatsbürgerlichen Lebens, wo jeder freudig Folge leistet und Opfer bringt, weil er von deren Notwendigkeit überzeugt ist, findet sich in seinen Schöpfungen keine Spur. Der Staat war ihm wie jener ganzen Zeit ein reiner Mechanismus, die Untertanen Nullen. . . . Von einem Mann, welcher, obwohl in Deutschland geboren, doch seinen Ansichten und Gewohnheiten nach Franzose war — er sprach und schrieb vorzugsweise französisch und drückte sich in der deutschen Sprache durchaus nicht mit derselben Leichtigkeit aus — war natürlich eine deutschnationale Richtung nicht zu erwarten." Zweifellos fehlte ihm, trotz seiner umfassenden wissenschaftlichen Bildung, vielfach Verständnis für die geschichtliche Entwicklung seines Landes. Seine Reformen lassen sich oft als geradezu revolutionäre Maßnahmen bezeichnen.

Auch der Träger der Krone selbst, Kurfürst, später König Maximilian hatte, wie überhaupt mit wenigen Ausnahmen die Gebildeten der damaligen Zeit, eine ausgesprochene Vorliebe für alles Französische. Dazu kam, und das ist wohl das Wichtigste, der politische Anschluß Bayerns an Frankreich, dem Bayern großen Gebietszuwachs und größeren politischen Einfluß verdankte als es bisher je gehabt.

Alles das mußte zusammenwirken, um nicht nur der äußeren, sondern auch der inneren bayerischen Politik eine ausgesprochen französische Richtung zu verleihen. Man sah mit Staunen, wie Frankreich, in dem noch vor kurzem Anarchie und Revolutionen geherrscht hatten, in wenigen Jahren ein wohlgeordnetes mächtiges Reich geworden war. So kam man darauf, nicht nur auf ästhetischem Gebiet die Franzosen als tonangebend zu betrachten, sondern auch ihre Staatsverfassung als die beste anzusehen und nach Möglichkeit zu kopieren.

Auch auf das Gebiet der Gemeindeverfassung erstreckte sich die Umwälzung in den politischen Anschauungen, die wir

der französischen Revolution verdanken. Die vor allem in den größeren Städten stark ausgeprägte, germanischen Rechtsanschauungen entsprechende Selbstverwaltung stach allerdings grell genug ab von der Gemeindeorganisation der französischen Republik und des Kaiserreichs. Dort große Dezentralisation, die, wie wir schon sahen, oft Schlendrian und Mißstände mit sich gebracht hatte, hier stärkste Zentralisierung.

Die französische Gemeindegesetzgebung machte im Laufe weniger Jahre eine Reihe von Wandlungen durch, und zwar mit derselben Tendenz, wie wir sie bei der bayerischen beobachtet haben, der Tendenz der fortschreitenden Zentralisation der gemeindlichen Verwaltung. Schon im ersten Revolutionsjahr, 1789, beschäftigte sich die Gesetzgebung mit ihr: Das Dekret vom 14. Dezember 1789 bringt zum ersten Male die bekannte Unterscheidung vom eigenen und übertragenen Wirkungskreise der Gemeinden, eine Unterscheidung, die, obschon ihre Berechtigung nicht zweifelsfrei ist, auch in neueren Gemeindeordnungen beibehalten worden ist. Das Edikt läßt im allgemeinen die gemeindliche Selbständigkeit unberührt, jedoch mit der bemerkenswerten und für die bayerische Gemeindeverfassung vorbildlich gewordenen Neuerung, daß alle bisher bestehenden Privilegien und Ungleichheiten in den Verfassungen der einzelnen Städte beseitigt wurden, und alle Stadt- wie Landgemeinden dieselbe Verfassung erhielten. Der in alle Gemeindeordnungen eingedrungene Dualismus zweier Kollegien, von denen das erste eine mehr verwaltende, das andere eine mehr kontrollierende Tätigkeit ausübt, findet sich auch hier. Was aber die wesentlichste Neuerung ist und einen völligen Bruch mit der Vergangenheit darstellt, ist die Bestimmung, daß von jetzt ab die alte Einteilung der Gemeinde-Einwohner in Bürger und Nichtbürger aufhört, von nun ab alle Franzosen Staatsbürger sind, und jeder Staatsbürger durch einjährigen Aufenthalt in einer Gemeinde das Ortsbürgerrecht erwirbt. (Gesetz vom 10. Juni 1793.) Das Gemeindebürgerrecht war also von nun ab nur mehr eine Unterabteilung des allgemeinen Staatsbürgerrechts. Das Prinzip der Einwohnergemeinde war zum Durchbruch gekommen.

Den nächsten Abschnitt der geschichtlichen Entwicklung stellt die Konstitution vom 5. Fruktidor des Jahres III dar. Diese wurde durch die folgende Gesetzgebung bald wieder aufgehoben, so daß sich eine Betrachtung derselben erübrigt. Bemerkenswert ist jedoch, daß hier zuerst die Zusammenfassung der kleineren Gemeinden zu einem höheren Organismus auftaucht — ein Vorbild unserer jetzigen Distriktsgemeinden.

Die Entwicklung schließt in der Hauptsache ab mit dem Gesetz vom 28. Pluviose des Jahres VIII der Republik: An der Spitze jeder Gemeinde steht ein auf 5 Jahre von der Regierung ernannter Maire. Als Berater und Gehilfen sind ihm in Orten über 2500 Einwohnern mehrere, in solchen unter dieser Einwohnerzahl ein Adjoint, ebenfalls von der Regierung ernannt, beigegeben. Der Maire ist der allein entscheidende und verantwortliche Leiter der Gemeindeverwaltung, der Polizei und der Polizeigerichtsbarkeit. Ihm zur Seite steht ein Munizipalrat mit je nach Größe der Gemeinde 10—30 Mitgliedern, sämtlich vom Staat auf 3 Jahre aus den Höchstbesteuerten ernannt. Später kam die Bestimmung dazu, daß die Munizipalräte alle 10 Jahre zur Hälfte erneuert werden müssen und daß für jede erledigte Munizipalratsstelle von den Bürgern zwei Personen der Regierung vorgeschlagen werden dürfen, ein ziemlich bedeutungsloses Recht.

Der Munizipalrat ist ein lediglich beratendes Organ. Er versammelt sich in der Regel nur einmal im Jahr und wird vom Maire präsidiert. Die wichtigeren Gemeindeangelegenheiten werden von ihm durchberaten, seine Beschlüsse bedürfen jedoch der staatlichen Genehmigung. Das Gemeindebudget wird von ihm vorberaten, definitiv aber erst von der Regierung festgesetzt, die die einzelnen Etatssätze nach Belieben erhöhen, streichen und vermindern kann.

In Städten von mehr als 5000 Einwohnern werden Polizeikommissäre aufgestellt mit staatsanwaltschaftlichen Aufgaben.

Freilich sah Montgelas ein, daß sich das französische System nicht mit einem Federstrich in Bayern einführen ließ. Zwar pflegte man damals auf die Bequemlichkeit der Untertanen wenig Rücksicht zu nehmen, aber eine plötzliche, ruckweise Abschaffung der alten und Einführung einer vollkommen anders gearteten Gemeindeverfassung hätte wohl zu viel Verwirrung angerichtet, als daß ein so kluger Staatsmann wie Montgelas diesen Versuch gemacht hätte. Vielmehr suchte er die Untertanen durch allmähliche Einführung neuer Gemeindeverfassungen, vorerst in den größeren Städten, auf das neue System langsam vorzubereiten. Die vom Jahre 1802—1808 sich in dieser Richtung bewegenden Verordnungen machen den Eindruck eines wohlüberlegten Plans. Sie atmen zwar schon den Geist französischer Zentralisierung, doch kann man sie noch keine Kopie der französischen Gemeindeverfassung nennen.

Den ersten Vorstoß der Staatsregierung gegen die hergebrachte Selbstverwaltung der Gemeinden bedeutet die „höchst landesherrliche Verordnung vom 31. Dezember 1802, die Ver-

besserungen der magistratischen Verfassungen betr. [1])" Die Verordnung weist zuerst auf die Mißstände hin, die sich damals bei der städtischen Verwaltung gezeigt hätten und die für die Regierung den Anlaß bildeten, so tief in die städtische Selbständigkeit einzugreifen. Die Verordnung geht nun wohl in dem Bedürfnis, diesen Eingriff zu rechtfertigen, zu weit in der harten Beurteilung der damaligen Stadtverwaltung: beschuldigt sie doch die städtischen Beamten mangelhafter Rechtskenntnis, der Verwendung öffentlicher Einkünfte und des Mißbrauchs der öffentlichen Gewalt zu Privatzwecken. Immerhin wirft sie, wenn auch darin wohl zu hart geurteilt wird, ein bedenkliches Licht auf die damals in den Städten übliche rücksichtslose Verfolgung der Privatinteressen. Die Verordnung bestimmt, daß die bisher in der Hand des Magistrats vereinigten Funktionen der Rechtspflege, der Polizeigewalt und der eigentlichen Gemeindeverwaltung nunmehr zu trennen seien.

Es wird ein vom Magistrat unabhängiges Stadtgericht gebildet, das nur mit rechtskundigen, von der Regierung geprüften Richtern besetzt werden darf. Ihre Wahl geschieht zwar wie die der übrigen städtischen Beamten durch den Magistrat, doch bedeutet dies in Anbetracht der gleichzeitig eintretenden Bevormundung des Magistrats selbst nicht allzu viel.

Ebenso wird ein vom Magistrat getrenntes Polizeiamt gebildet, das alle polizeilichen Funktionen in sich vereinigt. Dem Magistrat verbleibt also nur die Verwaltung der eigentlichen Gemeindeangelegenheiten und der seiner Aufsicht unterstellten Stiftungen. Aber dieser Rest von Selbständigkeit wird durch zwei einschneidende Maßnahmen erheblich gemindert, ja auf ein Nichts reduziert. „Um dem Magistrat das gebührende Ansehen zu verschaffen und ihn näher an die Regierung selbst zu knüpfen", hat der Magistrat nicht nur alljährlich der Staatsregierung (und zwar der Generallandesdirektion über den städtischen Haushalt, dem Stiftungsadministrationsrat über die Kirchen- und Schulstiftungen) Rechnung abzulegen, wozu er bisher nur den Bürgern gegenüber verpflichtet war, sondern in den Magistrat tritt ein staatliches Organ, ein ständiger Kommissär mit weitestgehenden Befugnissen ein. Ihm ist nicht nur genaue Einsicht in alle Zweige der städtischen Verwaltung zu gewähren, sondern er wohnt den Magistratsverhandlungen an, bekräftigt die ihm zusagenden Magistratsbeschlüsse mit seiner Unterschrift und hat den ihm mißfallenden gegenüber ein Einspruchsrecht; in einem solchen Fall entscheidet dann die Landesregierung.

[1]) Reg.-Blatt 1803 S. 8.

Die erwähnte Verordnung trat zwar vorerst nur in den Haupt- und Regierungsstädten München, Landshut, Ingolstadt, Straubing, Burghausen, Amberg und Neuburg in Kraft, doch geht aus ihrem Schlußsatz hervor, daß ihre Einführung auch in den übrigen Städten und Märkten Bayerns beabsichtigt war.

Auf Betreiben der betreffenden Städte protestierten zwar die Landstände unterm 12. März und 22. September 1804, entgegen ihrer sonstigen Gepflogenheit alle Verfügungen der Regierung zu billigen, gegen diese Veränderungen der städtischen Verfassungen, ihr Protest wurde aber nicht einmal einer Antwort gewürdigt.

Die eben behandelte Verordnung vom 31. Dezember 1802, die sich selbst nur als „Hauptgrundsätze" bezeichnet, wird erläutert und ausgeführt durch den „Befehl an die kurfürstlichen Magistrate und sämtlichen Einwohner der Städte München, Landshut, Ingolstadt, Straubing und Burghausen (Amberg und Neuburg fehlen hier) vom 4. Mai 1803[1]). Die Umwandlung der alten in die neuen Verhältnisse vollzog sich offenbar bei dem Wiederstand der Beteiligten nicht so rasch, als die Regierung erwartet hatte. Sie hielt es darum für nötig, bis die zur Durchführung der Verordnung vom 21. Dezember 1802 erforderlichen Vorbereitungen getroffen wären, „provisorische Bestimmungen" zu treffen, die aber im Grunde genommen nichts anderes als Ausführungsbestimmungen der ersten Verordnung darstellen. Bemerkenswert ist vor allem die Stellung des landesherrlichen Kommissärs gegenüber dem Magistrat, die hier schärfer präzisiert wird.

Er hat den Vorrang vor allen städtischen Beamten und führt den Vorsitz in den Magistratssitzungen. Er eröffnet die einlaufenden Schriftstücke und sendet sie dann den Bürgermeistern zu. Ueber sein Bestätigungs- und Vetorecht gegenüber den Magistratsbeschlüssen ist schon oben gesprochen worden. Ferner ist er außer in München zugleich Vorstand der kurfürstlichen Polizeidirektion, deren Selbständigkeit gegenüber den städtischen Behörden nochmals ausdrücklich betont wird.

Die bisher provisorische Ordnung der städtischen Verfassung in den bayerischen Hauptstädten wurde in den folgenden Jahren, von 1804 bis 1807, durch eine Reihe von Erlassen zu einer definitiven. Und zwar erschienen in diesen Jahren bald für diese, bald für jene Stadt Verordnungen, die ihre Verfassungen definitiv regeln sollten; alle außer der für München verweisen auf dasselbe Vorbild, auf die Verfassung der Stadt Ingolstadt. Mit ihr beschäftigt sich die Bekanntmachung vom

[1]) Reg.-Bl. 1803 Seite 291.

30. November 1804[1]), die erste der in diesen Jahren hierüber erschienenen Verordnungen. Sie bringt mancherlei neues gegenüber den Verordnungen vom 31. Dezember 1802 und 4. Mai 1803. Letztere beschäftigten sich in der Hauptsache mit dem Verhältnis von Staat und Gemeinde und ordneten die innere städtische Verfassung nur in ihren Grundzügen; die Bekanntmachung vom 30. November 1804 dagegen regelt sie bis in alle Einzelheiten.

Der Magistrat besteht aus dem kurfürstlichen Kommissär, einem Bürgermeister und acht Magistratsräten. Der Bürgermeister und die beiden ersten Magistratsräte sollten lebenslänglich ihre Posten bekleiden, die anderen sechs alle drei Jahre zur Hälfte ausscheiden und durch Neugewählte ersetzt werden. Der Bürgermeister soll die akademischen Studien vollendet haben und besonders im Kameralfach geübt und geprüft sein. Der eine der beiden lebenslänglichen Magistratsräte soll die gleichen Eigenschaften besitzen, der andere baukundig sein, die übrigen Magistratsräte dem gewerbetreibenden wohlhabenden Bürgerstand angehören.

Die Gemeindebürger werden dem Magistrat gegenüber durch einen Ausschuß vertreten, der aus acht Mitgliedern besteht und sich nur auf Berufung des Magistrats versammelt. Seine Rechte sind genau geregelt. Insbesondere hat er ein Kontrollrecht über das Finanzwesen der Gemeinde. Auch von dem Ausschuß scheidet alle drei Jahre die Hälfte der Mitglieder aus, die Neuwahlen werden durch zwanzig Wahlmänner vorgenommen, die selbst wieder zur Hälfte durch den Magistrat, zur Hälfte durch den Ausschuß ernannt werden.

Die Wahl des Bürgermeisters und der beiden ersten Magistratsräte bedarf der Genehmigung des Landesherrn. Der Magistrat ist kollegialisch organisiert, d. h. nicht der Vorsitzende entscheidet, sondern der Magistrat faßt mit Stimmenmehrheit Beschlüsse.

Etwas eigenartiges sind die zwei zu errichtenden Bureaus, von denen das eine, mit dem Bürgermeister an der Spitze, sich mit dem Steuer- und Kammerwesen befaßt, das andere unter der Leitung des ersten Magistratsrates das Kirchen- und Stiftungsvermögen zu verwalten hat. Diese Bureaus sind etwa vergleichbar mit den Ausschüssen unserer Parlamente; denn sie sollen die vom Magistrat zu beratenden Gegenstände vorbereiten, und dann im Magistrat vortragen.

Auch mit der Organisation des Stadtgerichts beschäftigt sich die Bekanntmachung und betont ausdrücklich dessen Gleichordnung mit dem Magistrat.

[1]) Reg.-Bl. 1804 S. 1061.

Besondere Beachtung verdienen noch die Richtpunkte, die hier für eine gesunde Finanzpolitik der Gemeinde gegeben werden. Jedes Jahr ist ein Etat zu entwerfen und darin die erforderliche Summe von Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen. Die Schulden der Gemeinde sind aufzuzeichnen und regelmäßig zu tilgen. Ueberhaupt werden die Gemeinden an möglichste Sparsamkeit ermahnt. Bezeichnenderweise finden wir hier ein Verbot besonderer Besoldungen für Maurermeister, Zimmerleute und für das Aufziehen der Uhren; für solche Verrichtungen soll der übliche Lohn gezahlt werden. Daß solche Vorschriften nötig waren, wirft ein bedenkliches Licht auf die in den Städten damals übliche Gepflogenheit Einzelner, sich auf Kosten der Allgemeinheit bezahlte Sinekuren zu verschaffen.

Zum Schlusse der Bekanntmachung wird noch ein Verzeichnis des für die Stadt erforderlichen Beamtenpersonals mit den Gehalts- und Pensionsverhältnissen aufgestellt.

Durch eine Reihe von Bekanntmachungen wurde nun die Ingolstädter Gemeindeverfassung mit ganz geringen, durch die örtlichen Verhältnisse bedingten Aenderungen auf eine Reihe anderer bayerischer Städte ausgedehnt, und zwar auf Straubing durch Bekanntmachung vom 12. März 1805[1]), auf Landshut durch Bekanntmachung vom 2. April 1805[2]), auf Passau durch Bekanntmachung vom 28. März 1806[3]). Es fehlt also noch an einer einheitlichen Gemeindeverfassung. Jede Stadt erhält ihre eigene Verfassung wie früher ihre Privilegien.

Für München führte die Bekanntmachung vom 19. Februar 1805[4]) eine von der Ingolstädter ebenfalls nur wenig abweichende Verfassung ein; abweichend in der Hauptsache nur insofern, als die größere Stadt auch einen größeren Verwaltungsapparat erforderte. Die Zahl der Bürgermeister, Magistratsräte und Ausschußmitglieder ist etwas höher, die Vorberatung der Geschäfte erfolgt nicht in zwei, sondern in vier Bureaus. Des Wahlbriefs von 1403 wird mehrfach Erwähnung getan.

Interessant ist, daß hier zum ersten Male die Anschauung von einer Doppelstellung der Magistratsmitglieder auftaucht; sie sind teils Regierungsbeamte, teils Gemeindebeamte, und als solche haben sie Pflichten gegenüber der Staatsregierung wie gegenüber der Bürgerschaft. Von dieser Auffassung bis zur Stempelung der Magistratsmitglieder zu reinen Staatsbeamten war nur mehr ein kleiner Schritt.

---

[1]) Reg.-Bl. 1805 S. 389. [2]) Reg.-Bl. 1805 S. 510 [3]) Reg.-Bl. 1806 S. 124. [4]) Reg.-Bl. 1805 S. 332.

In der Stadt Augsburg, die seit dem Preßburger Frieden (26. Dezember 1805) Bayern einverleibt war, regelte die Verordnung vom 28. Juni 1806[1]) die städtische Verfassung provisorisch und die Verordnung vom 12. Januar 1807[2]) definitiv. Erstere Verordnung ließ, um den Uebergang von der alten reichsstädtischen Verfassung zu der neuen weniger fühlbar zu machen, den Magistrat sowie eine Reihe von Gemeindeämtern vorerst bestehen und trennte von ihm nur das Stadtgericht und die Polizeidirektion. Freilich wurde auch hier dem Magistrat ein landesherrlicher Kommissär an die Spitze gestellt. Die Verordnung vom 12. Januar 1807 wandelt den Stadtmagistrat zum Verwaltungsrat um, wiederholt sonst im allgemeinen nur die Grundzüge der Ingolstädter und Münchener Stadtverfassungen. Die vielen Aemter, die bisher für einzelne Verwaltungszweige neben dem Magistrat bestanden hatten, wurden vollkommen beseitigt und ihre Geschäfte dem Magistrat zugewiesen.

Auffallend ist, daß die so geregelte Verfassung von Augsburg nichts von einem Ausschuß der Bürgerschaft weiß. Auch die Magistratsmitglieder werden ohne Mitwirkung einer Bürgervertretung einseitig von dem König ernannt. Offenbar traute man der Bürgerschaft Augsburgs noch nicht genügend, um ihr einen Einfluß bei der städtischen Verwaltung einzuräumen, während man den Verwaltungsrat, dem ein königlicher Kommissär vorstand und dessen Mitglieder vom König ernannt wurden, hinreichend in der Hand zu haben glaubte.

Vollkommen ebenso wie in Augsburg wurde in Ansbach der Magistrat aufgelöst und durch Stadtgericht, Polizeidirektion und Verwaltungsrat ersetzt[3]). Auch hier fehlt, wohl aus denselben Gründen wie bei Augsburg, jede Bürgerschaftsvertretung und der König übt ein unumschränktes Ernennungsrecht der städtischen Beamten aus.

Schon vor den beiden Verordnungen für die Stadt Augsburg war unter dem 20. März 1806[4]) eine königliche Verordnung erschienen, die sich mit der Verfassung der kleineren Städte und Märkte in Bayern wie in den neu erworbenen fränkischen und schwäbischen Landesteilen beschäftigte. Die zahlreichen Neuerwerbungen des Preßburger Friedens, die die verschiedenartigsten Gemeindeverfassungen mitbrachten, veranlaßten wohl die Regierung zu dem Versuch, die Verfassung der alten bayerischen Hauptstädte auf alle anderen Städte und Märkte des Reichs zu übertragen. Die Landstände waren

[1]) Reg.-Bl. 1806 S. 240. [2]) Reg.-Bl. 1807 S. 150. [3])Reg.-Bl. 1807 S. 1177. [4]) Reg.-Bl. 1806 S. 129.

schon zwei Jahre vorher von der Regierung zur Begutachtung der geplanten Neuorganisation aufgefordert worden; eine solche erfolgte indes nicht.

Auch in der Verordnung vom 20. März 1806 haben wir die bekannte Dreiteilung von Stadtgericht, Polizeiverwaltung und Magistrat. Freilich sind die kleineren Städte und Märkte zur Bestellung eines Stadtgerichts nicht verpflichtet: in diesem Fall wird die Gerichtsbarkeit durch das königliche Landgericht, das bekanntlich damals das unterste Gericht und die unterste Verwaltungsbehörde zugleich darstellte, ausgeübt. Ebenso steht die Leitung der Polizei dem Landgericht zu. Am Sitz des Landgerichts ist ein Gemeindebeamter zur Mitwirkung bei der Handhabung der Polizei berufen, an anderen Orten erledigt ein Gemeindebeamter selbst die laufenden Polizeigeschäfte in Unterordnung unter das Landgericht.

Der Magistrat besteht aus einem Bürgermeister und sechs, in Gemeinden unter 1500 Seelen vier Räten. Der Landrichter ist beständiger königlicher Kommissär bei den Magistraten seines Bezirks. In Orten, die nicht Sitz des Landgerichts sind, nimmt der Landrichter zwar an den Beratungen des Magistrats nicht teil, doch sind die Protokolle und Ausfertigungen an ihn zur Genehmigung und Unterschrift zu übersenden. Für eine Reihe von wichtigeren Angelegenheiten ist die Genehmigung der übergeordneten Landesdirektion erforderlich.

Dem Magistrat steht als Vertretung der Bürger ein Ausschuß gegenüber; über seine Zusammensetzung, seine Befugnisse und das Ausscheiden seiner Mitglieder gelten die gleichen Grundsätze wie bei der Ingolstädter Gemeindeverfassung. Wir haben also hier wieder im wesentlichen nichts als die auf kleinere Verhältnisse übertragene Verfassung der bayerischen Hauptstädte.

Die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung war nach dem Reskript vom 29. Oktober 1806 [1]) dem Staatsministerium des Innern, dessen damaliger Chef Freiherr von Montgelas war, übertragen. Montgelas war übrigens von der bisherigen Neuregelung der Gemeindeverfassung sehr befriedigt. Er meint an einer Stelle seiner Denkwürdigkeiten (oder vielmehr seines Rechenschaftsberichts an den König)[2]): . . . la constitution des municipalités, qui à l'exception de quelques individus aveuglés par l'intérêt personnel réunit assez généralement l'opinion en sa fauveur; on trouva, qu'elle combinait équi-

[1]) Reg.-Bl. 1806 S. 425. [2]) Denkwürdigkeiten herausgeg. v. Laubmann und Döberl S. 40.

tablement ce qui pouvait être conservé des anciens droits avec la reforme des abus.

Als letzte Verordnung dieser Epoche sei die Verordnung vom 29. Dezember 1806 [1]) erwähnt, die unter anderem den Grundsatz ausspricht, daß die Verwaltung des Gemeinde- wie des Stiftungsvermögens einen von dem allgemeinen Staats- und Finanzvermögen gesonderten Teil der Staatsverwaltung bilde, ein Grundsatz, der insofern nichts Neues brachte, als er längst zur Tat geworden war. Sie war übrigens nur kurz in Geltung, da sie bald durch das organische Edikt vom 1. Oktober 1807 [2]) ersetzt wurde, das die gleichen Grundsätze wiederholt. Dieses ordnet den Geschäftsgang der Stiftungsadministrationen und hat auf die städtische Verwaltung selbst wenig Bezug. Den gleichen Grundsatz spricht die Verordnung vom 4. März 1808 [3]) (Art. 8) für die Armenpflege aus; sie sei eine Staatsanstalt und die zu ihrer Verwaltung bestellten Gemeindebeamten Organe der Regierung.

II. Die Gesetzgebung des Jahres 1808.

Gewissermaßen ein Vorbote des kommenden Gemeindeedikts ist die drei Monate früher veröffentlichte Konstitution für das Königreich Bayern vom 1. Mai 1808 [4]), ein Vorbote insofern, als sich in ihr der Geist der Zeit, die Tendenz, alle Zweige der Staatsverwaltung zu uniformieren und zu zentralisieren, klar widerspiegelt. Am gleichen Tag verfügte der Landesherr die Aufhebung der alten landständischen Verfassung. Auch die Verfassung 1808 lehnt sich eng an ein französisches Vorbild, die Konstitution vom 22. Brumaire VIII, an. Nicht nur ihr Inhalt, sondern auch reine Aeußerlichkeiten, z. B. daß die Volksvertretung „Nationalrepräsentation" heißt, verraten dies. Die Landesvertretung nach der Konstitution des Jahres 1808 ist bekanntlich nie ins Leben getreten.

Die bayerische Gemeindegesetzgebung des Jahres 1808 beruht auf zwei Gesetzen: dem Edikt über das Gemeindewesen vom 24. September 1808 [5]) und dem organischen Edikt über die Bildung der Gemeinden vom 28. Juli 1808 [6]). Letzteres trägt also ein früheres Datum als jenes, ist aber merkwürdigerweise erst in einer späteren Nummer des Regierungsblattes erschienen. Es stellt Einführungs-, Ausführungsgesetz und Motive zusammen dar.

[1]) Reg.-Bl. 1807 S. 49. [2]) Reg.-Bl. 1808 S. 216, 269. [3]) Reg.-Bl. 1808 S. 593. [4]) Reg.-Bl. 1808 S. 985. [5]) Reg.-Bl. 1808 S. 2405. [6]) Reg.-Bl. 1808 S. 2789.

In der Vorrede und im Abschnitt I werden die Gründe erörtert, die die Regierung zum Erlaß des Gemeindeedikts veranlaßten. Wir finden hier folgende interessante Ausführungen: „Die Gemeinden befinden sich allenthalben in den Verhältnissen und Verbindungen, in welche sie nach ursprünglichen sehr zufälligen Veranlassungen getreten sind, und welche sich so wie alle Werke des Zufalls durch Regellosigkeit auszeichnen. Ihre Verfassungen waren bisher in den verschiedenen Teilen des Königreichs nicht nur ganz ungleich, sondern auch selbst der Begriff der Gemeinden war in einer und ebenderselben Provinz vieldeutig, je nachdem derselbe auf den politischen oder auf den finanziellen, ökonomischen, kirchlichen, Unterrichts- oder einen anderen gemeinschaftlichen Zweck angewendet wurde."

Im folgenden werden dann die Gemeinden eingeteilt in zwei Klassen, in die Klasse der Städte und größeren Märkte und in die Klasse der kleineren Märkte und Dörfer. Der Unterschied zwischen beiden Klassen soll lediglich darin bestehen, daß die Städte und größeren Märkte nötigenfalls in mehrere Unterdistrikte geteilt, während kleinere Orte in Dorf- oder Marktgemeinden zusammengefaßt werden sollen. Die Gemeindegrenzen sollen mit den Steuerdistrikten zusammenfallen, und zwar sollen die Gemeinden so geordnet werden, daß „ihre Grenzen alle Teile der Verwaltung ungeteilt in sich begreifen und daß auf solche Weise eine jede Gemeinde einen für sich bestehenden Körper bilde, welcher in allen oben genannten Beziehungen einer eigenen Verwaltung empfänglich sei".

Die Größe einer Dorfgemeinde soll nicht unter 50 Familien oder 250 Seelen und nicht über 200 Familien oder 1000 Seelen betragen. Der Erlaß einer Instruktion für die Gemeindevorsteher wird in Aussicht gestellt. Endlich enthält das Edikt noch Anweisungen an die Landgerichte und Generalkreiskommissariate; sie sollen binnen Jahresfrist die Gemeindegrenzen entwerfen und beschreiben nach Maßgabe der Verordnung vom 13. Mai 1808[1]); diese Verordnung die sich ursprünglich nur auf die Bildung der Steuerdistrikte bezog, sollte also nun auch für die Bildung der Gemeinden zur Grundlage dienen. In Zukunft sollen die Gemeindeumlagen als Zuschläge zu den Staatssteuern erhoben werden.

Während sich dieses Edikt nur mit den Grundsätzen befaßt, ist das grundlegende Gesetz für die Neuregelung der gemeindlichen Verhältnisse das Gemeindeedikt vom 24. September 1808.

[1]) Reg.-Bl. 1808 S. 1110.

Es mag befremden, daß die Regierung, obwohl sie erst wenige Jahre zuvor in allen Städten und Märkten eine Neuregelung vorgenommen hatte, über deren gute oder schlechte Wirkungen kaum schon praktische Erfahrungen vorliegen konnten, doch schon wieder zu einer neuen Gesetzgebung schritt. Vermutlich wollte man vor allem die bisher noch nicht beachteten Verhältnisse der Landgemeinden regeln, und konnte dabei der Versuchung nicht widerstehen, bei dieser Gelegenheit nach französischem Muster eine für sämtliche Stadt- und Dorfgemeinden geltende einheitliche Regelung vorzunehmen; man trug kein Bedenken, im Interesse der Einheitlichkeit auch erst neugewonnene Reichsstädte, die auf eine mehrhundertjährige Verfassung zurückblicken konnten, denselben Vorschriften in der Hauptsache zu unterwerfen wie die kleinste Landgemeinde.

Das Edikt zerfällt in zwei Teile, von denen sich der erste mit den rechtlichen Verhältnissen der Gemeinden, der zweite mit ihrer Verwaltung befaßt.

Jede Stadt, jeder Markt und jedes größere Dorf oder mehrere nahe beieinander gelegene Dörfer und Höfe bilden eine Gemeinde. Ihre Grenzen sollen mit den natürlichen Grenzen möglichst übereinstimmen und womöglich auch mit dem Schul-, Pfarrsprengel und Steuerdistrikt zusammenfallen.

Ihrer juristischen Natur nach sind die Gemeinde Korporationen des öffentlichen Rechts. Mitglieder der Gemeinde — das Wort Bürger wird ängstlich vermieden — sind nur diejenigen, die im Gemeindegebiet besteuerte Grundstücke besitzen oder ein besteuertes Gewerbe betreiben. Insofern weicht also das bayerische Gemeindeedikt von der französischen Gemeindeverfassung ab, als nicht wie dort jeder Staatsbürger auch in der Gemeinde seines Wohnortes nach einjährigem Aufenthalt Gemeindebürger ist, sondern die ganze Klasse der zu Miete Wohnenden ist vom Gemeindebürgerrecht ausgeschlossen. In einem ganz überwiegend aus bäuerlicher Bevölkerung zusammengesetzten Staat wie Bayern ist ein Festhalten an dem Erfordernis eines Grundbesitzes für das Gemeindebürgerrecht recht wohl erklärlich. Hievon mußte nur mit Rücksicht auf die Städte zu Gunsten der Handwerker eine Ausnahme gemacht werden. Von großer Bedeutung mag übrigens, außer in den ganz großen Städten, dieser Ausschluß der Mietleute bei den damaligen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht gewesen sein. Ferner sind ausgeschlossen von der Gemeindemitgliedschaft die sog. „Ausmärker", d. h. diejenigen, die zwar in der Gemeindeflur Grundstücke besitzen, aber nicht in ihr ihren Wohnsitz haben. Andererseits haben aber nicht nur die Eigentümer von Grundstücken am Gemeindebürgerrecht teil, sondern

auch die Pächter von Grundstücken der Gemeindeflur, sofern sie nur in der Gemeinde wohnen.

In ihrer Eigenschaft als Korporationen sind die Gemeinden rechtsfähig und handlungsfähig; letzteres aber nur beschränkt, denn sie stehen unter Kuratel des Staates.

Das Gemeindegut setzt sich aus drei Bestandteilen zusammen: dem Gemeindegut im engeren Sinn, dem Gemeindevermögen und den Gemeindegründen.

Zum Gemeindegut im engeren Sinn rechnet das Edikt alle Gegenstände, die zur Besorgung der allgemeinen Angelegenheiten und des öffentlichen Wohls dienen, wie öffentliche Gebäude, Wege, Brücken u. s. w.; hiezu gehören weiter noch alle Kultus- und Wohltätigkeitsstiftungen. Das Gemeindegut (im engeren Sinn) ist unveräußerliches Eigentum der Gemeinde und muß in seinem Bestand unversehrt erhalten und, wenn nötig, ergänzt werden. Jedermann, also nicht nur die Gemeindebürger, dürfen von diesen Gegenständen, soweit es sich mit ihrer Bestimmung verträgt, Gebrauch machen.

Zum Gemeindevermögen rechnet das Edikt „alle Arten fruchtbringenden Eigentums, das zwar nicht zum gesellschaftlichen Zweck wesentlich notwendig ist, dessen Rente aber ausschließlich zur Bestreitung der Gemeindebedürfnisse bestimmt ist". Sehr groß wird wohl dieser Teil des Gemeindeguts in der Regel nicht gewesen sein; es ist hier an städtische Mühlen, Fabriken und dgl. zu denken. Das Gemeindevermögen ist mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde veräußerlich, unterliegt der Zwangsvollstreckung und kann, wenn für die Gemeindebedürfnisse anderwärts hinreichend gesorgt ist, unter die Gemeindemitglieder „zur Beförderung der Kultur" verteilt werden.

Der letzte und in den meisten Gemeinden der wichtigste Teil des Gemeindeguts sind die Gemeindegründe. Das Edikt definiert sie als diejenigen Grundstücke, die im Eigentum der Gemeinde stehen, an denen aber die Gemeindebürger ein Nutzungsrecht haben. Es sind, meint das Edikt, größtenteils solche Grundstücke, die noch keine oder erst die erste Kultur erhalten haben, also in der Hauptsache Weideland. Für das Maß des Nutzungsrechts spricht das Edikt den wichtigen Grundsatz aus, daß es sich nach dem Maß des Bedürfnisses jedes Einzelnen richten soll. Doch gilt dies nur, wo keine besonderen Verträge bestehen.

Veräußerungen von Gemeindegründen sind nur zulässig, um Gemeindeschulden bezahlen zu können.

Was die Verbindlichkeiten der Gemeinden anlangt, so unterscheidet das Edikt notwendige und zufällige Verbindlich-

keiten. Zu ersteren gehören die Lasten, die ihnen der Staat auferlegt, sowie die Mittel, die für den Gemeindehaushalt und für die Gemeinde- und Polizeiverwaltung — für letztere hat also, obwohl sie ein staatliches Organ ist, die Gemeinde aufzukommen — notwendig sind. Zu den zufälligen Verbindlichkeiten gehören die durch Vertrag z. B. ein Darlehen entstandenen sowie Deliktsobligationen, wenn dafür die ganze Gemeinde haftbar ist. Für die zufälligen Verbindlichkeiten haftet das Gemeindevermögen, soweit es veräußerlich ist. Eine Reihe von weiteren Bestimmungen über die Verteilung der Schuldenlast hat mehr für das Privatrecht Bedeutung.

Die Mittel den Gemeindeverbindlichkeiten nachzukommen, sind die Früchte des rentierlichen Gemeindeguts, Anlagen und Fronen. Von dem Gemeindegut ist schon oben gesprochen.

Die Gemeindeanlagen sind nur eine subsidiäre Quelle zur Bestreitung der Bedürfnisse; sie werden prozentual zur Staatssteuer und zugleich mit ihr erhoben. Zur Herstellung von Gebäuden, Wegen und Brunnen sind die Gemeindemitglieder Fronen zu leisten verpflichtet, und zwar Hand- oder Spanndienste. Sonderbarerweise wird den Frondiensten auch die Quartierleistungspflicht für das Militär beigerechnet.

Der nächste Abschnitt hat den irreführenden Titel: Von der Ausübung der Gemeinderechte. In Wirklichkeit enthält er das Verfassungsrecht der Gemeinden, insbesondere ihr Verhältnis zum Staat. Hieher ist auch gleichzeitig der I. Abschnitt des 2. Teils zu ziehen, der die Stellung des Gemeindeoberhaupts behandelt. Die Gemeinden stehen, wie schon oben erwähnt, unter der Kuratel des Staates und haben die Vorrechte und Beschränkungen der Handlungsfähigkeit der Minderjährigen. Als solche Beschränkungen werden eigens aufgezählt: ohne Genehmigung der Kuratel können die Gemeinden weder Erwerbs- noch Veräußerungsgeschäfte vornehmen; weder Verbindlichkeiten aufnehmen noch größere neue Einrichtungen treffen, überhaupt keine gültigen Gemeindebeschlüsse fassen, eine clausula generalis, die für irgend welche Bewegungsfreiheit der Gemeinden keinen Raum läßt. Andererseits wird die Kuratelbehörde als eine Art gesetzlicher Vertreter behandelt, der mit Wirksamkeit für den Mündel — die Gemeinde — handeln kann, zwar im allgemeinen nur nach Anhörung und mit Zustimmung der Gemeinde; doch kann deren Zustimmung durch das Generalkreiskommissariat ersetzt werden, eine Bestimmung, die der Bevormundung durch die Kuratelbehörde den weitesten Spielraum läßt. Kuratelbehörde war nach dem Reskript vom 29. Oktober 1806 (s. oben) das Staatsministerium

des Innern und in Unterordnung unter dieses die Generalkreiskommissariate und Landgerichte.

Die Gemeinden werden nach dem Edikt vom 28. Juli 1808 (s. oben) eingeteilt in die Klasse der kleineren Märkte und Dörfer und in die Klasse der größeren Märkte und Städte. Letztere Klasse gliedert sich wieder in die Gemeinden von weniger als 5000 Seelen und in Städte von mehr als 5000 Seelen. Praktisch wichtig ist diese Einteilung insofern, als sich das französische Gemeindeverwaltungssystem in seiner ganzen Schroffheit nur in den Städten von über 5000 Seelen findet. Zu ihnen gehören, wie die Verordnung vom 24. Dezember 1808[1]) zeigt, die 28 größten Städte des Königreichs. Diese Städte kennen keinen Bürgermeister, der von den Bürgern gewählt wäre, sondern ein von der Regierung ernannter und ihr allein verantwortlicher Polizeidirektor oder Polizeikommissär steht an der Spitze der ganzen Gemeindeverwaltung und ist dem Generalkreiskommissariat direkt untergeordnet. Seine Stellung ist also ganz die des maire der französischen Gemeinde.

Die Städte und Märkte unter 5000 Seelen sowie die Dorf- (Rural-) Gemeinden sollen einen aus ihrer Mitte auf drei Jahre gewählten Bürgermeister bzw. Gemeindevorsteher erhalten, dessen Wahl natürlich der Bestätigung der Regierung bedarf.

Es ist eine gewiß auffallende Erscheinung, daß man sich nicht damit begnügt hat, die Verfassung von Stadt- und Landgemeinden gleichmäßig zu regeln, sondern daß man ersteren nicht einmal gestattete, das Gemeindeoberhaupt aus ihrer Mitte zu erwählen, ein Recht, das Gemeinden unter 5000 Seelen verblieb. Städte von welthistorischer Bedeutung wie Augsburg und Nürnberg mußten sich also eine stärkere Bevormundung gefallen lassen, als die kleinste Dorfgemeinde. Aber diese verschiedene Behandlung ist unschwer zu erklären, offenbar glaubte die Regierung kleinere Gemeinden auch dann noch genügend in der Hand zu behalten, wenn sie ihnen ein selbst gewähltes Oberhaupt ließ, während in den größeren, an Selbstherrlichkeit gewöhnten Städten, die zum großen Teil ehemalige Reichsstädte waren, ein energisches Stadtoberhaupt, unterstützt von einer gebildeten freiheitliebenden Bürgerschaft, ihr allerdings größere Schwierigkeiten bereiten konnte, als ein Landbürgermeister, der gewohnt war, in dem Landrichter seinen Vorgesetzten zu sehen.

[1]) Reg.-Bl 1809 S. 5.

Die gleiche Erscheinung zeigt sich bei dem dem Gemeindeoberhaupt beigegebenen Kollegium. Der aus 4 bis 5 Mitgliedern bestehende Munizipalrat — der Name verrät die Herkunft dieser Institution — wird in Städten über 5000 Seelen durch Wahlmänner gewählt, die — nach französischem Vorbild — von der Regierung ernannt werden, während er in kleineren Städten von den Gemeindegliedern selbst, unter Leitung der Regierung gewählt wird. Daß die größeren eine derartige Benachteiligung gegenüber kleineren Gemeinden schwer empfinden mußten,[1]) liegt auf der Hand, und schon diese wenigen Bestimmungen bedeuten die Vernichtung jeder gemeindlichen Selbstverwaltung.

Die Dorfgemeinde kennt keinen Munizipalrat; er wird durch die Versammlung aller Gemeindebürger ersetzt. Der Munizipalrat wird alle 3 Jahre zur Hälfte erneuert. Wiederwahl der ausscheidenden Mitglieder ist zulässig.

Zu dem wichtigsten Teil des Edikts gehören die Bestimmungen über die Befugnisse von Gemeindeoberhaupt und Munizipalrat (bezw. Gemeindeversammlung in den Dorfgemeinden) und über ihr Verhältnis zur Regierung. Auch hier finden wir — eine natürliche Konsequenz der oben erörterten Bestimmungen — eine verschiedene Behandlung der größeren Städte und der übrigen Gemeinden zu ungunsten der ersteren.

In den größeren Städten wird die Verwaltung des Gemeindevermögens durch eigene Verwalter besorgt, die dem Polizeidirektor gegenüber koordiniert sind, und unmittelbar unter dem Generalkreiskommissariat stehen. Diese Bestimmung sollte offenbar einen Schein von Selbstverwaltung aufrecht erhalten. Sie werden von der Regierung ernannt.

Was die Befugnisse der Polizeidirektion anlangt, so sind diese in einer eignen Instruktion vom 24. September 1808[2]) geregelt. Ihre Haupttätigkeit ist natürlich die Verwaltung der Lokalpolizei. Ihre Aufgaben in dieser Hinsicht werden in dem erwähnten Edikt ausführlich geregelt, worauf hier nicht näher einzugehen ist, da diese Bestimmungen die Gemeindeverfassung selbst nicht berühren. Nur auf den § 99 der Instruktion sei hingewiesen, der bestimmt, daß die Polizeidirektionen den Verwaltungsbeamten der Städte nebengeordnet sind.

Für das Verhältnis der Polizeidirektionen zum Minizipalrat ist von grundlegender Wichtigkeit, daß sich dieser nur auf

[1]) Vgl. Rudhart, Geschichte der Landstände. [2]) Reg.-Bl. 1808 S. 2509.

Berufung und unter Leitung des Polizeidirektors versammeln und ohne dessen Wissen und Genehmigung nichts beschließen darf.

Wesentlich selbständiger sind die Bürgermeister der kleineren Städte und die Vorsteher der Landgemeinden. Ueber ihre Wahl ist schon oben gesprochen worden. Die Verwaltung des Gemeindevermögens geschieht hier in Unterordnung unter die Landgerichte entweder durch das Gemeindeoberhaupt selbst, oder, wenn die Verwaltung einen größeren Umfang hat, durch einen eigenen Gemeindeverwalter, der aber nicht wie in den größeren Städten von der Regierung ernannt, sondern wie der Landbürgermeister von den Gemeindemitgliedern gewählt und vorgeschlagen, von der Regierung bestätigt wird.

Die Polizeiverwaltung erfolgt, ebenfalls unter Aufsicht des Landgerichts wieder durch den Bürgermeister, bezw. den Gemeindevorsteher. Seine polizeilichen Befugnisse sind ebenfalls in einer eigenen Instruktion vom 24. September 1808[1]) geregelt. Ein Eingehen hierauf ist aus den gleichen Gründen wie bei der Instruktion für die Polizeidirektionen unnötig. Nur der I. Abschnitt dieser Instruktion kommt für uns in Betracht, der im einzelnen regelt, welche Voraussetzungen bei einem Gemeindevorsteher zutreffen müssen: „er soll lesen, schreiben und rechnen verstehen, einen ordentlichen Lebenswandel führen, und als guter Hauswirt bekannt sein, Erfahrung und Bescheidenheit besitzen, keine offene Wirtschaft und womöglich auch kein polizeilicher Kontrolle unterliegendes Gewerbe betreiben." Zur Aushilfe und Beratung sind ihm die zwei ältesten Gemeindemitglieder, die nicht durch Gebrechlichkeit daran verhindert werden, beigegeben und bilden mit ihm zusammen den Gemeinderat, der gewisse Befugnisse besitzt; so hat der Gemeinderat das Grundbuch der Gemeinde zu bewahren, die Civilstandsregister zu führen und hat sogar bei geringeren Vergehen richterliche Befugnisse. In den kleineren Gemeinden finden wir also weit mehr als in den größeren Städten Reste germanischer Freiheit und Selbstverwaltung.

Auch in den Landgemeinden versammelt sich der Munizipalrat bezw. die Gemeindeversammlung nur auf Berufung der übergeordneten Polizeibehörde; doch kann der betreffende Beamte der Polizeibehörde an Orten, an denen er nicht gegenwärtig ist, dieses Berufungsrecht einem andern Beamten oder dem Gemeindevorsteher selbst übertragen.

Die Zuständigkeit des Munizipalrats bezw. der Gemeindeversammlung ist überall die gleiche, er hat zu beraten über

[1]) Reg.-Bl. 1808 S. 2431.

die Erhaltung der Gemeindegüter, die Erfüllung der Gemeindeverbindlichkeiten, die Regulierung der Abgaben, er hat das Recht die Gemeinderechnung einzusehen und nötigenfalls Bevollmächtigte zu ernennen.

Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt und erfordern die Anwesenheit von zwei Dritteln der Mitglieder. Beschlüsse in wichtigeren Angelegenheiten müssen schriftlich aufgesetzt und vom Vorstand und zwei Mitgliedern durch Unterschrift bezeugt werden.

Beschlüsse, die nur einzelne Personen angehen, bedürfen deren Zustimmung. Auch wird dem Munizipalrat ausdrücklich eingeschärft, nicht über Dinge zu beraten, die seiner Zuständigkeit entzogen sind.

Ein eigenes Kapitel (§ 77 ff.) handelt „von den Gemeindevertretern in besonderen Fällen". Den Hauptumfang nehmen indes hiebei die Bestimmungen über das Beschwerderecht der Gemeinden und der Gemeindeglieder ein. Beschwerden der Gemeinden gehen an das Generalkreiskommissariat und setzen einen Beschluß des Munizipalrats oder der Gemeindeversammlung voraus; richtet sich die Beschwerde gegen diese selbst, so geht sie ohne einen solchen Beschluß direkt an die Aufsichtsbehörde. Beschwert sich eine Gemeinde über ihre Obrigkeit oder ihre Aufsichtsbehörde selbst, so entscheidet das Generalkommissariat oder das Ministerium des Innern entweder über die Sache selbst oder verweist die Beteiligten auf den Rechtsweg.

Von der bisher den Magistraten zustehenden Wahl der Richter für die Stadtgerichte schweigt das Edikt; dieses Recht ging ganz auf die Staatsgewalt über.

Dies sind die Grundzüge der Gemeindegesetzgebung des Jahres 1808. Welches Urteil über sie zu fällen ist, ist schon des öfteren erwähnt. Es erhebt sich nun die Frage, ob nicht vielleicht diese umwälzenden Maßnahmen, die jedes gemeindliche Leben und jedes Interesse der Bürger an der Gemeindeverwaltung ersticken mußten, bei den damaligen Zuständen der Stadt- und Landgemeinden notwendig waren. Seydel meint,[1]) daß, wenn auch die Centralisation der Gemeindeangelegenheiten und die Bevormundung der Gemeinden arg übertrieben wurde, doch andererseits die Landgemeinden für die Selbstverwaltnng sicher nicht reif waren, während über die Befähigung der Städte hiezu, nachdem eben erst der Staat ihr verrottetes Regiment beseitigt hatte, billigerweise noch gezweifelt werden dürfte. Dem gegenüber betont Stern,[2]) daß

[1]) Bay. Staatsrecht Bd. I S. 121. [2]) Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte Bd. IV S. 13.

eine derartige einförmige Regelung des Rechts der Stadt- und Landgemeinden und die völlige Entrechtung der Gemeinden nicht erforderlich gewesen sei.[1]) Ich kann mich Stern nur anschließen. Richtig erscheint mir zwar die Behauptung Seydels, die auch Stern billigt, daß die Landgemeinden zur Selbstverwaltung kaum reif waren; richtig auch, daß das verlotterte Regiment der Stätte dringend einer Verbesserung bedurfte. Es wäre aber eben eine dankbare Aufgabe der Regierung gewesen, diese Verbesserungen auf dem Weg von Reformen vorzunehmen, nicht durch eine förmliche Revolution in der hergebrachten Verfassung. Zu solchen Reformen hätte der einsichtigere Teil der Bürgerschaft der Städte sicher gerne seine Hand geboten und dabei das Interesse an der Gemeindeverwaltung bewahrt. Warum vollends die größeren Städte noch mehr bevormundet zu werden verdienten als die Landgemeinden, ist nicht einzusehen. Und daß sie in manchen Punkten tatsächlich schlechter daran waren, als die Landgemeinden, konnten wir an verschiedenen Stellen beobachten. Ein anderes Verdienst als das, verrottete Zustände beseitigt zu haben, mehr als ein rein negatives Verdienst, kann man demnach der Montgelasschen Gemeindegesetzgebung nicht zusprechen.[2])

In Bezug auf die Städte zum wenigsten also kann die Montgelassche Gemeindeverfassung nur als durchaus verfehlt bezeichnet werden. Daß sie wirklich verfehlt war, lehrten die Erfahrungen, die man in den nächsten Jahren machte, und das Geständnis, das die Regierung bald darauf selbst machte.

III. Die Zeit von 1808—1818.

Die nächsten Jahre nach Erlaß des Edikts wurden naturgemäß der Durchführung seiner Bestimmungen gewidmet. Diese Durchführung bot mehr Schwierigkeiten, als die Regierung wohl vorausgesehen hatte, und zwar wohl weniger wegen der Kompliziertheit der Bestimmungen, als deswegen, weil die Beteiligten zu sehr von der Mitverwaltung der Gemeindeangelegenheiten ausgeschaltet waren, als daß sie ein besonderes Interesse an der baldigen Durchführung des Gemeindeedikts gehabt hätten. Schon eine Entschließung vom 11. April 1809 [3]) ordnete „mit Rücksicht auf die eingetretenen Verhältnisse“ an, daß die im organischen Edikt vom 28. Juli 1808 bestimmten Termine zur Bildung der Gemeindegrenzen auf unbestimmte Zeit hinausgerückt würden. Welche Zeit nun die Durchführung

[1]) ebenso Kaizl: Der Kampf um Gewerbereform und Gewerbefreiheit in Bayern von 1799—1868 S. 50. [2]) Vgl. das Urteil Döberls in der historischen Einleitung zu Mongelas Denkwürdigkeiten München 1908. [3]) Reg.-Bl. 1809 S. 665.

des Edikts in den einzelnen Städten erforderte, läßt sich an der Hand des Regierungsblattes genau verfolgen, weil die vom König erfolgte Bestätigung der Wahl der Munizipalräte darin aufgenommen worden ist.

Am ersten war in München die Neuorganisation durchgeführt. Unterm 24. Dezember 1810 [1]) wurde der bisherige Magistrat und das Gemeindekommissariat aufgelöst und die neugewählten Munizipalratsmitglieder bestätigt. Der bisherige erste rechtskundige Bürgermeister bekam den Posten eines Verwalters des Gemeindevermögens. Bald folgten weitere Bestätigungen neugewählter Munizipalräte, zunächst für Ansbach am 29. Dezember 1810 [2]), dann für Nürnberg am 9. Mai 1811 [3]) und in demselben Jahre noch für eine Reihe anderer Städte.

Auch die Neuorganisation der Landgemeinden machte nicht die wünschenswerten Fortschritte. Hier bot der Umstand oft Schwierigkeiten, daß in der Regel mehrere Gemeinden zu einem Gerichtsbezirk zusammengefaßt waren. [4])

Mit der Neuorganisation wurde also in langsamem Tempo, das durch die Unlust der Bürgerschaft, aber auch durch die unruhigen Kriegszeiten bedingt war, fortgefahren bis zum Mai des Jahres 1815. In diesem Jahre erschien nämlich eine höchst bedeutsame Kundgebung, in der die Regierung eine bevorstehende Revision des Gemeindeedikts ankündigte und damit die Unhaltbarkeit der bisherigen Bestimmungen indirekt selbst zugestand. Die „allgemeine Verordnung, die Erleichterung der Gemeindeumlagen betreffend" vom 12. Mai 1815 [5]), enthält in § 27 nicht nur eine Ankündigung der bevorstehenden Revision, sondern auch einen deutlichen Hinweis darauf, was für einen Geist das neue Gemeindeedikt atmen werde. Die nicht unwichtigen Aenderungen dieser Verordnungen werden weiter unten besprochen werden.

Wie schon gesagt, wurde die Gemeindeverfassung in diesen Jahren der Entwicklung, der Durchführung und Erprobung der neuen Bestimmungen, naturgemäß nicht abgeändert. Eine umfassendere Tätigkeit entwickelte jedoch die Staatsregierung besonders auf dem Gebiete des Gemeindefinanzwesens Diese Tätigkeit erklärt sich leicht durch das Bedürfnis, in den nicht endenwollenden Kriegsjahren die Finanzkraft der Gemeinden durch Erschließung neuer Einnahmequellen zu steigern und damit gleichzeitig die Finanzkraft des Staates zu stärken. Einzelne der hierüber ergangenen Verordnungen haben freilich

[1]) Reg.-Bl. 1810 S. 1470. [2]) Reg.-Bl. 1811 S. 7. [3]) Reg.-B. 1811 S. 657. [4]) Vgl. v. Zentner, Einleitender Vortrag zum Entwurf des Gemeindeedikts von 1818. [5]) Reg.-Bl. 1815 S. 393.

auf die Gemeindeverfassung keinen Bezug, (z. B. die Verordnung vom 31. Dezember 1808 [1]) den Fleischaufschlag betr., und die Verordnung vom 30. Januar 1813 [2]), andere dagegen, die rein äußerlich sich ebenfalls nur mit den Gemeindefinanzen zu beschäftigen scheinen, sind auch auf die Gemeindeverfassung mehr oder weniger von Einfluß gewesen.

An erster Stelle ist hier zu nennen die Verordnung vom 16. August 1810, [3]) die Ausschreibung und Erhebung der Kreis- und Kommunalauflagen betreffend. Die Verordnung wendet sich gegen die Uebung, die sich unter dem Druck der Kriegszeiten eingeschlichen habe, nämlich ohne ausdrückliche Bewilligung der höchsten Stelle außerordentliche Umlagen von den Gemeindebürgern lediglich auf Anordnung irgend einer Verwaltungsbehörde zu erheben. Lieferungsverträge und Darlehensaufnahmen durch die Gemeindevorsteher oder durch Staatsbeamte ohne ausdrückliche Erlaubnis kontrahiert, wenn auch nur zum Zweck von Kriegsbedürfnissen, sollen nichtig und für das Gemeindevermögen unverbindlich sein — lauter Bestimmungen, deren gute Absicht, nämlich der Willkür von Unterbehörden zu steuern und den Gemeinden das Tragen der Kriegslasten zu erleichtern, nicht verkannt werden soll, deren Zweckmäßigkeit aber angesichts der in Kriegszeiten unter Umständen vorhandenen Notlage bezweifelt werden muß.

Wichtiger als diese Verordnung, die die Abhängigkeit der Gemeindefinanzpolitik von der des Staates nur wiederholt betont, aber nichts neues darstellt, ist die Verordnung vom 6. Februar 1812 [4]). Sie sucht ebenfalls den zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten der Gemeinden abzuhelfen. Die Verordnung meint, diese Finanznöte seien durch nicht genügendes Zusammenarbeiten der oberen und unteren Verwaltungsbehörden und durch die noch zu große Ungleichförmigkeit im Finanzgebaren mancher Gemeinden entstanden. Zur Erzielung größerer Gleichförmigkeit werden genaue Vorschriften über Gewinnung und Verbrauch der Gemeindeeinnahmen und über die Aufstellung des Etats gegeben. Wichtig sind vor allem auch noch die Artikel 11 und 23 ff. der genannten Verordnung, die aber erst unten bei den Distriktsgemeinden zu behandeln sind.

Schon vorhin kurz erwähnt, wurde die Verordnung vom 12. Mai 1815, die Erleichterung der Gemeindeumlagen betreffend. Sie bedeutet wohl den Anfang einer Reaktion gegen die bisherige Gemeindeverfassung, und daß sich eine solche Reaktion in einer königlichen Verordnung kund gibt, ist ein

[1]) Reg.-Bl. 1809 S. 75. [2]) Reg. Bl. 1813 S. 129. [3]) Reg.-Bl. 1810 S. 678. [4]) Reg.-Bl. 1812 S. 321.

bedeutsames Zeichen der Zeit, es ist ein Zugeständnis der Regierung selbst, daß die bisherige Ordnung der Gemeindeverfassung dringend einer Aenderung bedurfte; es ist zugleich ein Versprechen, die geplante Reform bald zu vollziehen.

Zunächst betont die Vorrede der Verordnung, daß die Gemeinden nicht nur finanziell erleichtert, sondern auch „eine billige Mitwirkung in den Angelegenheiten ihres eigenen Vermögens" bekommen sollen. Artikel 29 führt das weiter aus: Die Gemeinden sollen von nun ab den Gemeindeetat selbständig aufstellen und die Erhebung und Verrechnung der von der Aufsichtsbehörde genehmigten Einkünfte selbst besorgen dürfen, während das Edikt von 1808 noch eine Erhebung durch die staatlichen Rentämter anordnete. Auch über den Stand ihrer Schulden, was uns selbstverständlich erscheint, dürfen sie Auskunft verlangen und sie sollen über Einführung neuer Umlagen gehört werden. Eine natürliche Folge dieser Bestimmungen, die den Gemeinden mehr als bisher die Verwaltung ihres eigenen Vermögens einräumt, ist die weitere, daß die Verwalter des Gemeindevermögens, die bisher eine selbständige, nur der Regierung verantwortliche Behörde darstellten, nunmehr in den Munizipalrat eintreten, „für welchen sie die Geschäfte der Vereinnahmung und Verrechnung führen." Sie sind also jetzt wirklich Gemeindebeamte, während sie es bisher nur dem Namen nach waren.

Den Verwaltungsbehörden schärft das Edikt ein, sich nur bei wirklich vorhandener Mißwirtschaft und Unordnung in die Verwaltung des Gemeindevermögens einzumischen; die Einkünfte der Gemeinden an sich zu ziehen und für Gemeindezwecke eine Kasse zu halten, ist ihnen verboten.

Auch sonst werden die Gemeinden selbständiger gemacht: während die oben erwähnte Verordnung vom 31. Dezember 1808 den Gemeinden die Erhebung eines Fleischaufschlags strikt befohlen und dessen Höhe genau festgesetzt hatte, ist es nunmehr den Gemeinden völlig freigestellt, ob und wieweit sie einen Fleisch- und Getreideaufschlag einführen wollen. Auch die Höhe des Getreideaufschlags (Art. 2 d. Vdg.) ist nicht unabänderlich, sondern soll sich im Rahmen eines Höchstbetrags bewegen. Der schon kurz erwähnte Artikel 27 der Verordnung stellt eine Revision der bestehenden Gemeindeverfassung in Aussicht, und was das wichtigste ist, im Geist der Fortbildung und Erweiterung der gemeindlichen Selbständigkeit. Dies geht aus Sinn- und Wortlaut der Art. 27—29 deutlich hervor.

Einen weiteren Schritt auf dem angekündigten neuen Wege

bedeuten die Verordnungen vom 17. November 1816[1]) und vom 6. März 1817[2]): Die erstgenannte Verordnung ordnete die Errichtung lokaler Armenpflegen an, die der Aufsicht der Regierung unterstehen sollten. Wenn auch Vorstände der Armenpflegen die Polizeidirektoren bezw. Landrichter blieben, so wurde doch den Vertretern der Gemeinden ein Sitz im Armenpflegschaftsrat eingeräumt (vgl. Art. 10—13 d. Vdg.) Die Verordnung vom 6. März 1817 gab den Gemeinden die Verwaltung der meisten Stiftungen und die ihres eigenen Vermögens zurück. Die Magistrate, deren Wiedererneuerung in nahe Aussicht gestellt wird, sollen wieder das Gemeindevermögen, die Kultus-, Schul- und Wohltätigkeitsstiftungen verwalten dürfen. In den Ruralgemeinden sollen zu diesem Zweck eigene Lokalverwaltungen errichtet werden, die die Verwaltung unter Aufsicht und Leitung der Land- und Gutsherrlichen Gerichte selbständig führen und diesen Behörden Rechenschaft ablegen. Die Kuratel über das Gemeinde- und Stiftungsvermögen stand nunmehr den Generalkreiskommissariaten in Unterordnung unter das Ministerium des Innern zu. Die Stiftungs- und Kommunaladministrationen wurden aufgelöst. Zwar sollten diese Bestimmungen schon am ersten Oktober 1817 in Kraft treten, aber da man voraus sah, daß sich die alten Verhältnisse nicht schnell in die neuen umwandeln lassen würden, so waren für diesen Fall provisorische Bestimmungen getroffen.

Zum Schlusse seien noch 2 Verordnungen vom 15. Juli 1812[3]) und vom 11. Mai 1814[4]) angeführt, die sich mit dem Verfahren bei Gemeinheitsteilungen beschäftigen, mit der Gemeindeverfassung haben sie nichts zu tun.

Daß diese Periode der Entwicklung der Gemeindeorganisation, die mit so trüben Aussichten begonnen hatte, in einzelnen Bestimmungen der Verordnungen vom 12. Mai 1815 und vom 6. März 1817 die Morgenröte einer neuen besseren Zeit gemeindlicher Selbstverwaltung zeigt, ist ein erfreuliches Zeichen. Große Ereignisse werfen ihre Schatten voraus. Ein nicht unwichtiges Ereignis für das bayerische Verfassungsleben war auch das Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818: 15 Monate vor dessen Erlaß trat der bisher allmächtige Minister Montgelas, der Schöpfer der Gemeindeorganisation des Jahres 1808, von dem Schauplatz der bayerischen Geschichte ab. Was von der Verfassungsurkunde des Jahres 1818 gilt, gilt auch von der Gemeindeordnung desselben Jahres: solange Montgelas an der Spitze der Regierung stand, war keine von beiden denkbar.

[1]) Reg.-Bl. 1816 S. 779. [2]) Reg.-Bl. 1817 S. 153. [3]) Reg.-Bl. 1812 S. 1565. [4]) Reg.-Bl. 1814 S. 1105.

Er mußte erst fallen, ehe die bayerischen Gemeinden eine Verfassung bekommen konnten, die ihnen die ihrer Natur und Geschichte nach zukommende Selbstverwaltung und Bewegungsfreiheit verlieh, eine Verfassung, die unsern deutschen Auffassungen vom Wesen einer Gemeinde entspricht.

IV. Die Gesetzgebung des Jahres 1818.

Am Mittwoch, den 20. Mai 1818 erschien im Gesetzblatt für das Königreich Bayern die Verordnung vom 17. Mai 1818 [1]), die künftige Verfassung und Verwaltung der Gemeinden im Königreiche betreffend.

Die Vorrede gibt den Willen der Regierung kund, „in den Städten und Märkten die Magistrate mit einem freien und erweiterten Wirkungskreise wieder herzustellen, wie auch den Ruralgemeinden eine ihren Verhältnissen angemessenere Verfassung und Verwaltung zu geben." In diesem Sinn habe die Regierung unter Aufhebung aller früheren hierauf bezüglichen Gesetze, insbesondere des Edikts von 1808, die folgenden Bestimmungen erlassen.

1) Einteilung der Gemeinden. Gemeindegebiet.

Im Anschluß an das Gemeindeedikt von 1808 scheidet das Gemeindeedikt von 1818 die Gemeinden in die Städte und größeren Märkte einerseits und in die kleineren Märkte, Dörfer, Weiler und Einöden (sog. Ruralgemeinden) andererseits. Die Städte werden nach ihrer Einwohnerzahl in drei Klassen eingeteilt, eine Unterscheidung, die, wie wir sehen werden, auch von praktischer Bedeutung ist. Städte 1. Klasse sind die Städte mit mehr als 2000 Familien, Städte 2. Klasse solche mit mehr als 500, Städte 3. Klasse solche mit weniger als 500 Familien. Kleinere Städte und Märkte, die die Kosten der Magistratsverfassung nicht tragen können oder wollen, dürfen die Verfassung der Ruralgemeinden annehmen. (§§ 8—10 des Edikts).

Das Edikt regelt eingehend die Einteilung der Gemeindegrenzen: jede Stadt, mit Einschluß ihrer Vorstädte und ihres ganzen Burgfriedens, jeder Markt und jedes Dorf, das bisher schon korporative Rechte und eigenes Vermögen besaß, soll eine Gemeinde bilden; ebenso soll jedes Patrimonialgericht mit zusammenhängendem Gebiet für sich eine oder mehrere Gemeinden bilden. Mehrere benachbarte kleinere Dörfer ohne eigene korporative Rechte, Weiler, Höfe etc. sollen zu einer Gemeinde vereinigt oder einer ihnen benachbarten Gemeinde einverleibt

[1]) Ges.-Bl. 1818 S. 49.

werden. Die Einverleibung setzt ein Uebereinkommen der Beteiligten voraus, mangels eines solchen soll sich die Wirkung der Einverleibung auf die polizeilichen Befugnisse beschränken, eine ziemlich unklare und mehrfache Deutung ermöglichende Bestimmung, die zu einer Klärung der Rechtsverhältnisse sicher nicht beitrug. (§§ 1—3).

Im allgemeinen soll jeder Teil des Staatsgebiets einem Gemeindebezirk angehören, doch sollen die bestehenden ausmärkischen Gebiete (größere Waldungen, Seen und Gebirge) erhalten bleiben. (§ 4).

Zu einer Aenderung der Gemeindegrenzen ist die Genehmigung des Ministeriums einzuholen. (§ 5).

Eine Bestimmung, daß die Gemeindegrenzen mit den Steuerdistrikten zusammenfallen sollen, die wir im Edikt von 1808 kennen gelernt haben, finden wir hier nicht. Sie wurde fallen gelassen; denn sie sollte auch nur der Gleichförmigkeit der Staatsverwaltung dienen.

2. Gemeindebürgerrecht.

Sehr engen Anschluß an das Edikt von 1808 zeigen die Bestimmungen über das Gemeindebürgerrecht. Hier wie dort sind Gemeindebürger nur die Grundbesitzer und diejenigen, die ein besteuertes Gewerbe betreiben, worunter man nur die konzessionspflichtigen Gewerbe rechnete. [1]) Ausdrücklich ausgenommen von dem Gemeindebürgerrecht sind die Mietleute wie die Ausmärker, von ihren Rechten ist weiter auch gar keine Rede, offenbar sollen sie keine besitzen. An einer Stelle (§ 62) spricht das Edikt noch von Schutzverwandten, d. h. Gemeindeeinwohnern ohne Bürgerrecht, zu deren Aufnahme in die Gemeinde der Magistrat zuständig war. Einer förmlichen Aufnahme unter die Bürger bedurfte es übrigens nicht; das Bürgerrecht wurde vielmehr ipso iure mit dem Erwerb von Grundbesitz oder der Ausübung eines besteuerten Gewerbes erlangt. [2])

Warum das Edikt von 1818 nicht wenigstens in den Städten den an Zahl schon damals nicht unbedeutenden Mietwohnern einen wenn auch beschränkten Anteil an Gemeinderechten gab, oder ihnen wenigstens die Möglichkeit gewährte, das Bürgerrecht zu erwerben, ist nicht einzusehen, obschon die Städte in früherer Zeit ein Bürgerrecht in verschiedenen Abstufungen gekannt hatten; (der Hauptgrund war wohl der,

[1]) Stern l. c. S. 16. [2]) Stern l. c. S. 18 und den dort zit. Aufsatz in der Gemeindezeitung von 1893 S. 525. § 62 des Edikts scheint eher für das Gegenteil zu sprechen.

daß eine starke Vermehrung der Gemeindebürger auch eine ebenso starke Vermehrung der Nutzungsberechtigten an Gemeindegründen zur Folge gehabt hätte, was den bisherigen Nutzungsberechtigten unerwünscht sein mußte). Ein Bedürfnis hiezu war umsomehr gegeben, da das damalige Heimatrecht lediglich armenpolizeiliche Bedeutung hatte.[1]) Offenbar als ganz exzeptioneller Fall, der darum der königlichen Bestätigung unterlag, war die Verleihung des Bürgerrechts an Nichtbürger „aus besonderen Rücksichten für das Gemeindewohl" gedacht.

Für die Vertretung der Ausmärker und die Rechte der Pächter von Grundstücken der Gemeindeflur trifft das Edikt dieselben Bestimmungen wie das von 1808. (§ 14).

Die Rechte der Gemeindebürger erschöpfen sich in der Teilnahme an der Beratung der Gemeindeangelegenheiten und der Wahlfähigkeit zu Gemeindeämtern, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen zu beidem vorliegen, sowie in dem Recht zum Mitgenuß der Gemeindegründe. Diesen Rechten steht eine nicht unbeträchtliche Last von Pflichten gegenüber: die Pflicht, die Gemeindelasten verhältnismäßig zu tragen, in den Gemeindeversammlungen persönlich zu erscheinen und die Wahl zu Gemeindeämtern anzunehmen.

Ferner stellt das Edikt die gesetzliche Vermutung auf, daß, wo keine davon abweichenden Verträge bestehen, jeder Gemeindebürger gleiche Gemeinderechte und Gemeindelasten besitze. (§§ 17—19).

3. Rechtliche Natur und Verfassung der Gemeinden.

Auch nach dem Gemeindeedikt von 1818 sind die Gemeinden als öffentliche Korporationen Rechtssubjekte und vermögensfähig; sie stehen unter der Kuratel des Staates und haben die Stellung der Minderjährigen gleichfalls Bestimmungen, die genau ebenso das Edikt von 1808 kennt. (§§ 20—21).

Auch die Betonung der Doppelstellung der Gemeinden als Teile des Staates und als genossenschaftliche Verbände bedeutet nicht neues. (§ 22.)

Eine wirkliche Neuschöpfung jedoch sind die äußerst wichtigen Vorschriften über die Gestaltung und den Wirkungskreis der Gemeindeorgane. Hier vollzieht sich wirklich ein Bruch mit mit der bisherigen Ordnung der Gemeindeverfassung.

Vor allem wird wieder ein Unterschied gemacht zwischen der Verfassung der Stadt- und Landgemeinden und ersteren das ihnen gebührende größere Maß von Selbständigkeit gewährt.

[1]) Vgl. die Vdgn. vom 22. II. 1808, 12. VII. 1808 u. 17. XI. 1816.

A. Verfassung der Stadtgemeinden.

Organe der städtischen Verwaltung sind: 1. der Magistrat (der unschöne Name Munizipalrat ist also verschwunden), 2. der Gemeindeausschuß, 3. in den größeren Städten die Distriktsvorsteher.

An der Spitze des Magistrats stehen in den Städten 1. Klasse zwei Bürgermeister, von denen einer rechtskundig sein muß, in den Städten 2. und 3. Klasse ein Bürgermeister, der „nebst den Gymnasialstudien eine mehrjährige für seine Dienstesfunktion erforderliche Geschäftsübung nachweisen" muß. Dem Bürgermeister zur Seite stehen in den Städten 1. und 2. Klasse 1 bis 4 rechtskundige und Bauräte, sowie das erforderliche Kanzlei- und Schreiberpersonal. Schon daß die Zahl der Gemeindebeamten nicht mehr strikt für jede Stadt von der Regierung vorgeschrieben ist, wie das beim Edikt von 1808 der Fall war, sondern den Städten hierin ein gewisser Spielraum gelassen wird, ist als Fortschritt zu begrüßen.

Außer aus den Bürgermeistern, Rechts- und Bauräten besteht der Magistrat aus 6—12 Magistratsräten (je nach der Größe der Stadt), die von den Bürgern vorzüglich von der gewerbetreibenden Klasse gewählt werden sollen, jedoch womöglich nicht aus den Gewerbetreibenden, deren Gewerbe einer besonderen Polizeiaufsicht unterliegt; die sonstigen Erfordernisse ihrer Wählbarkeit sind die gleichen wie bei den Gemeindebevollmächtigten und daher unten zu besprechen. (§§ 47, 48.)

Was die Dauer ihrer Amtsfunktion betrifft, so bestimmt das Edikt, daß die rechtskundigen Bürgermeister und Räte drei Jahre nach ihrer Anstellung, wenn sie nach dieser Zeit wieder gewählt werden, analog in die Verhältnisse von Staatsbeamten treten. Die nicht rechtskundigen Bürgermeister treten nach 6 Jahren ab, wenn sie nicht „aus besonderem Vertrauen" wieder gewählt werden. Von den bürgerlichen Magistratsräten scheidet alle 3 Jahre die Hälfte aus. (§ 50.)

Die Wahl sämtlicher Magistratsräte erfolgt durch die Gemeindebevollmächtigten unter Leitung eines Kommissärs der Regierung. Die Wahl bedarf in den Städten 1. Klasse der Bestätigung des Ministeriums, in den andern Städten der Bestätigung der Kreisregierung. Die Bürgermeister werden durch staatliche Kommissäre in ihr Amt eingewiesen, die sonstigen Magistratsmitglieder durch den Bürgermeister verpflichtet. (§§ 52—54.)

Interessant ist auch die Bestimmung, daß nicht die bisherigen Polizeikommissäre, die ja bloße Regierungsorgane waren, sondern die bisherigen Verwalter des Gemeindevermögens womöglich in das Amt von Bürgermeistern einrücken sollen. (§ 52 Abs. 2.)

Die rechtliche Stellung des Magistrats präzisiert das Edikt dahin, daß er als Vorsteher der Gemeinde alle der bürgerlichen Korporation zustehenden Rechte im ganzen Umfang des Gemeindebezirks ausübt. Obwohl er also ganz allgemein für zuständig in allen Gegenständen bezeichnet wird, wo seine Zuständigkeit nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, zählt das Edikt noch seine wichtigsten Befugnisse und Obliegenheiten besonders auf. (§§ 55 ff.)

Er verwaltet das ganze Gemeinde- und Gemeindestiftungsvermögen, ihm müssen die Rechnungen hierüber vorgelegt werden und er schickt sie mit seinen Bemerkungen an die Kreisregierung. Der Magistrat verwaltet also selbständig das Gemeindevermögen und die Regierung ist auf ein Aufsichts- und Revisionsrecht beschränkt. Ebenso wird ihm das Recht eingeräumt, die Höhe der Gemeindeumlagen selbst zu bestimmen und auf die Umlagepflichtigen zu verteilen. Ein gewaltiger Fortschritt tut sich hier kund, von den Bestimmungen des Edikts von 1808 an, nach denen die Kuratelbehörde den Betrag der Gemeindeumlagen festsetzt, bis zu diesem autonomen Selbstbesteuerungsrecht des Edikts von 1818.

Als wichtigere Befugnisse des Magistrats seien noch angeführt das Recht die Gewerbsbewilligungen zu erteilen, ein beschränkter Anteil an der Armenpflege nach Maßgabe der Verordnung vom 17. November 1816, ferner das Recht, unter Zustimmung der Gemeindebevollmächtigten die höheren städtischen Beamten (diejenigen, die Mitglieder des Magistrats sind, ausgenommen) zu wählen.

Von der Stellung des Bürgermeisters gegenüber dem Magistrat enthält das Edikt keine Bestimmungen. Es hielt wohl für selbstverständlich, daß der Bürgermeister Vorsitzender des Magistrats, im übrigen aber nur primus inter pares sein solle.

Was aber von der ganzen Neuorganisation des Magistrats wohl das wichtigste ist, ist der Wegfall des Polizeidirektors oder Polizeikommissärs, eines Regierungsbeamten, dessen Vorhandensein und dessen weitreichende Befugnisse am deutlichsten die Bevormundung der Gemeindeverwaltung durch die Staatsregierung kennzeichneten. Die Gemeinde gibt sich nunmehr wieder selbst ihr Oberhaupt, und wird damit erst wieder Herr im eigenen Haus.

Aber ein fast ebenso wichtiges Recht gibt das Edikt von 1818 den Gemeinden zurück, die Besorgung der Ortspolizei. § 67 des Edikts bestimmt: „Dem Magistrat ist in allen Städten und Märkten, mit Ausnahme unserer Haupt- und Residenzstadt München, als Regierungsbeamten die gesamte Lokalpolizei

übertragen." Als Polizeibehörde ist also der Magistrat ein Organ der Regierung. In den größeren Städten soll die Besorgung der Ortspolizei einer eigenen Abteilung des Magistrats übertragen werden, die die Befugnisse einer Polizeidirektion nach der oben erwähnten Instruktion für die Polizeidirektionen vom 24. September 1808 ausübt. In den kleineren Städten und den Märkten, die unter einem Land- oder Gutsherrlichengericht stehen, treten an Stelle dieser Instruktion die Vorschriften des Edikts über die Gutsherrlichkeit vom 28. Juli 1808. [1]) Die Kosten der Polizei fallen den Gemeinden zu Last; doch leistet ihnen der Staat hiefür einen Zuschuß.

Indem die Staatsregierung den Gemeinden auch die Besorgung der Polizei übertrug, bewies sie ihnen ein nicht geringes Vertrauen. Eigenartig ist nur, daß die Hauptstadt allein eine Ausnahme bilden sollte. Die Verordnung vom 15. September 1818 [2]), die das Verhältnis von Polizeidirektion und Stadtmagistrat in München regelte, gibt als Grund hiefür die Eigentümlichkeit und Wichtigkeit der örtlichen Verhältnisse an. Der Magistrat von München hatte sich demnach auf die städtische Verwaltung zu beschränken.

Nicht unwesentlich ist endlich die Bestimmung des § 70, wonach sich die Regierung das Recht vorbehielt, wo es besondere Verhältnisse erforderten, eigene Kommissarien abzuordnen, deren Verhältnis zu den Magistraten in einer besonderen Instruktion bestimmt werden sollte. Die hier angekündigte Instruktion erging unterm 15. September 1818 [3]), aus der ersichtlich ist, daß die Kommissarien vor allem die Handhabung der Lokalpolizei überwachen, in die eigentliche Gemeindeverwaltung aber nicht eingreifen, sondern nur offenbare Mißstände anzeigen sollten. Diese ganze Institution bezeichnet man wohl am besten als ein Pressionsmittel, das die Gemeinden zu einer den Absichten der Regierung ensprechenden Handhabung der Lokalpolizei veranlassen sollte; auf diesem Gebiet hatte man offenbar zu der Einsicht der Gemeindebehörden nicht das gleiche Zutrauen wie auf dem Gebiet der Gemeindeverwaltung.

Ob die Regierung einmal von diesen Befugnissen Gebrauch gemacht hat, ist mir nicht bekannt.

Eingehend regelt das Edikt das Institut der Gemeindebevollmächtigten. Ihre Zahl soll die dreifache der bürgerlichen Magistratsräte sein, also je nach der Größe der Stadt zwischen 18 und 36 betragen. Sie werden in einem indirekten Wahlverfahren durch Wahlmänner gewählt, die von den Bürgern ernannt

[1]) Reg.-Bl. 1808 S. 1833. [2]) Ges.-Bl. 1818 S. 573. [3]) Ges.-Bl. 1818 S. 616.

werden, und zwar in einer Zahl, die je nach Größe der Stadt dem 10. bis 40. Teil der Zahl der Bürger entspricht.

Wer ein aktives und passives Wahlrecht zu den Wahlmännerwahlen hat, regelt die noch in demselben Jahre unterm 5. August erschienene Wahlordnung[1]).

Hienach sind zum Wahlmann wählbar und wahlberechtigt nur diejenigen Staatsbürger, die das Gemeindebürgerrecht besitzen. Die Wahlordnung gibt genaue Detailvorschriften über das Verfahren bei den Wahlen, aus denen wir nur hervorheben wollen, daß die Wahl der Wahlmänner und Gemeindebevollmächtigten mündlich, die der Magistratsmitglieder dagegen schriftlich vorgenommen wird, daß bei ersteren relative, bei letzteren absolute Stimmenmehrheit erforderlich ist.

Nicht jeder, der zum Wahlmann tauglich ist, kann auch Gemeindebevollmächtigter und Magistratsrat werden. Diese müssen vielmehr in den Städten erster Klasse dem höchstbesteuerten Dritteile, in den Städten zweiter Klasse der höchstbesteuerten Hälfte, in den Städten dritter Klasse den höchstbesteuerten Zweidritteilen der Bürger angehören. Magistrat und Kollegium der Gemeindebevollmächtigten sind also Klassenvertretungen mit um so stärkerer Betonung des besitzenden Teils der Bürger, je volkreicher und somit wichtiger die Stadt ist. Dies ist insofern nichts Auffälliges, als die Vorschriften über die Wahlen zur Ständeversammlung eine ähnliche Bevorzugung des Besitzes aufweisen[2]).

Wer zum Gemeindebevollmächtigten gewählt wird, ist verpflichtet, die Wahl anzunehmen, wenn er nicht besondere Entschuldigungsgründe hat. Alle neun Jahre hat ein Drittel der Bevollmächtigten auszuscheiden und wird durch Neuwahlen ergänzt.

Daß diese Neuordnung der Gemeindewahlen einen großen Fortschritt gegenüber dem Edikt von 1808 bedeutete, liegt auf der Hand. Denn während nach jenem Edikt die Wahl des Munizipalrats in den Städten durch Wahlmänner erfolgte, die die Regierung ernannte, bekamen nun die Bürger wieder die Wahlen beider Kollegien in die Hand. Denn, wie wir gleich sehen werden, konnten sie durch die Wahl der Gemeindebevollmächtigten auch einen wesentlichen Einfluß auf die Zusammensetzung des Magistrats ausüben.

Denn als eines der wichtigsten Rechte billigt den Gemeindebevollmächtigten § 81 des Edikts das Recht zu, die Bürgermeister, rechtskundigen Räte und sämtlichen Magistrats-

[1]) Ges.Bl. 1818 S. 477. [2]) Vgl. die X. Verfassungs-Beilage Ges.Bl. 1818 S. 349.

räte zu wählen und bei der Ernennung der Gemeindebediensteten mitzuwirken.

Neben diesem Wahlrecht hat das Kollegium der Gemeindebevollmächtigten das Recht, bei wichtigeren Gemeindeangelegenheiten, die kasuistisch aufgezählt werden, zu Rate gezogen zu werden, und zwar nicht nur gutachtlich, sondern der Magistrat ist in diesen Punkten an die Abstimmungen der Gemeindebevollmächtigten gebunden. Dieses Recht bedeutet für die Gemeindebürger, deren Vertreter die Bevollmächtigten darstellen, ein außerordentlich wichtiges Recht der Mitwirkung bei der Verwaltung der bedeutenderen Gemeindeangelegenheiten. Gegenstände, bei denen die Bevollmächtigten in dieser Weise zur Mitwirkung berufen sind, sind insbesondere Grundstückerwerbungen, Aufnahme von Anleihen, Festsetzung außerordentlicher Gemeindeumlagen und Prüfung der Gemeinderechnungen. Auch sonst sollte der Magistrat, wo er es für zweckmäßig hielte, die Gemeindebevollmächtigten um ihre Meinung befragen, und diese sollten das Recht haben, sich mit Vorschlägen an den Magistrat zu wenden und sich über seine Verwaltungstätigkeit bei der Staatsbehörde zu beschweren (§§ 82—84).

Wie wird aber eine Angelegenheit geregelt, wenn sich Magistrat und Gemeindebevollmächtigte in einem Punkt nicht einigen können, bei dem ersterer der letzteren Zustimmung bedarf? In einem solchen Fall, aber auch nur dann, entschied die staatliche Aufsichtsbehörde (§ 83); im übrigen hatten die beiden Gemeindeorgane von einzelnen unten zu besprechenden Beschränkungen abgesehen, die Befugnis, die Angelegenheiten der Gemeinden autonom zu regeln.

Ein letztes nicht bedeutungsloses Recht der Gemeindebevollmächtigten ist das ius collegii. Der Munizipalrat des Edikts von 1808 freilich versammelte sich nur auf Berufung des Polizeidirektors; jetzt versammeln sich die Gemeindebevollmächtigten nicht nur, wenn sie der Magistrat zusammenberuft, sondern auch dann, wenn solche Angelegenheiten vorliegen, bei denen sie an und für sich nicht mitzuwirken haben, sofern sie es für nötig halten, sich mit einer Vorstellung oder einem Antrag an den Magistrat zu wenden, oder wenn sie sich über ihn beschweren wollen (§§ 85 ff.). Daß zur Gültigkeit eines Beschlusses der Bevollmächtigten die Anwesenheit von zwei Dritteln derselben nötig ist, sowie daß das Erscheinen zu den Versammlungen durch Geldstrafen und Amtsentsetzung erzwungen werden soll, sind Bestimmungen von fragwürdiger Zweckmäßigkeit.

Eine neue Einrichtung bedeuten die Distriktsvorsteher, die in größeren Städten räumlich abgegrenzten Bezirken vor-

stehen und den Magistrat unterstützen sollten. Sie werden vom Magistrat auf drei Jahre ernannt, und müssen die für einen Gemeindebevollmächtigten erforderlichen Eigenschaften besitzen. Ihre Aufgabe besteht darin, für Ruhe und Sicherheit in ihrem Bezirk zu sorgen, sich der Armenpflege zu widmen und überhaupt alle Gemeindeangelegenheiten, die ihren Bezirk angehen und ihnen vom Magistrat aufgetragen werden, zu erledigen (§§ 89—91).

Gemeindebevollmächtigte und Distriktsvorsteher versehen ihre Aemter unentgeltlich, während die Magistratsräte eine Entschädigung für ihre Tätigkeit erhalten (§§ 50 Abs. 5, 88, 92.)

B. Verfassung der Land- (Rural-) Gemeinden.

Für die Landgemeinden brachte das Gemeindeedikt von 1818 nicht so bedeutende Aenderungen im Sinne ihrer Befreiung von der staatlichen Bevormundung wie für die Stadtgemeinden. Wir sahen bei Besprechung des Edikts von 1808, daß es ihnen sogar größere Selbständigkeit gelassen hatte, als den Städten; das Gemeindeedikt vom Jahre 1818 brauchte also, um den Landgemeinden die ihnen angenommene Verfassung zu geben, nicht so tiefgehende Neuerungen einzuführen.

Während die städtische Verfassung 2 Kollegien, Magistrat und Gemeindebevollmächtigte, kennt, die bei der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten mitwirken, besitzt die Landgemeinde nur ein Organ, das die Funktionen und Befugnisse jener beiden Kollegien in sich vereinigt: den Gemeindeausschuß. Er besteht aus dem Gemeindevorsteher (Bürgermeister besitzen nur die Stadtgemeinden), aus einem Gemeindepfleger, einem Stiftungspfleger und 3—5 Gemeindebevollmächtigten. Die Funktionen der ersten drei können auch in einer Person vereinigt werden. Der Schullehrer des Orts soll gegen eine Vergütung alle Schreibarbeiten verrichten (§§ 93, 94).

Der Gemeindevorsteher wie die Pfleger sollen aus den höchstbesteuerten zwei Dritteilen der Gemeindebürgerge wählt werden, und zwar geschieht ihre Wahl direkt durch die Gemeindebürger unter Leitung des untergeordneten Land- oder gutsherrlichen Gerichts, das ihre Wahl auch bestätigt. Die Wahl erfolgt auf drei Jahre, doch ist Wiederwahl zulässig; für die Bekleidung ihres Amts sollen sie eine dem Umfang der Geschäfte und der Größe des Orts entsprechende Vergütung erhalten.

Dagegen sind die Gemeindebevollmächtigten im Ehrenamt tätig. Sie werden ebenfalls auf 3 Jahre gewählt, die Wahl erfolgt nach Maßgabe der auch für die städtischen Wahlen geltenden Wahlordnung, jedoch mit der Abweichung, daß sie

ohne Einschiebung von Wahlmännern direkt durch die Gemeindebürger gewählt werden. Wie die städtischen Bevollmächtigten sind auch die der Landgemeinden zur Annahme der Wahl verpflichtet (§§ 95—99).

Der Wirkungskreis des Gemeindeausschusses ist ähnlich dem des Magistrats gezogen. Doch begegnen wir hier der beachtenswerten Erscheinung, daß der Gemeindevorsteher eine die Stellung der anderen Gemeindeausschußmitglieder wesentlich überragende Stellung einnimmt, während, wie wir sahen, der städtische Bürgermeister nur primus inter pares ist und das Edikt besondere Rechte des städtischen Bürgermeisters nicht erwähnt. Dagegen hat der Landbürgermeister — von der noch zu besprechenden polizeilichen Tätigkeit ganz abgesehen — nach § 100 des Gemeindeedikts eine ziemlich umfassende Tätigkeit: „Er ist das Hauptorgan des Gemeindeausschusses". Als solches versammelt er die Gemeinde, erholt ihre Beschlüsse und ist für den Vollzug der königlichen Befehle und Verordnungen verantwortlich. Auch die Führung des Gemeindegrundbuches und des Duplikats der pfarramtlichen Tauf-, Trau- und Sterberegister ist seine Sache. Hievon abgesehen, liegt die Verwaltung der gesamten Gemeindeangelegenheiten in den Händen des Gemeindeausschusses. Besonders steht ihm zu die Regelung und Verteilung der Gemeindeumlagen, die Teilnahme an der Schulaufsicht und Armenpflege und vor allem die Verwaltung des Gemeinde- und Stiftungswesens. Seine Organe zur Verwaltung dieses Vermögens sind die hiefür aufgestellten Pfleger.

Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt; bei Beschlüssen die das Kultusvermögen angehen, ist die Einwilligung des zuständigen Pfarrers erforderlich (§§ 101, 102).

Alljährlich haben die Pfleger über ihre Vermögensverwaltung Rechnung zu legen und zwar nicht nur dem Gemeindeausschuß, sondern auch der ganzen versammelten Gemeinde sowie dem übergeordneten Landgericht oder gutsherrlichen Gericht (§ 105). Von dem Verhältnis der Gemeinden zu diesen ihren Aufsichtsbehörden ist unten ausführlicher zu sprechen.

Wenn auch der Gemeindeausschuß als eine Vereinigung der beiden Kollegien der städtischen Verfassung anzusehen ist, so kann man, wenn man will, doch noch ein zweites Organ der Landgemeindeverfassung anführen, nämlich die Gemeindeversammlung.

Sie zeigt sogar eine gewisse Aehnlichkeit mit dem städtischen Kollegium der Gemeindebevollmächtigten, da ihre Meinungsäußerung bei verschiedenen wichtigeren Verwaltungshandlungen erforderlich ist, ähnlich wie bei den städtischen

Gemeindebevollmächtigten. So ist die Gemeindeversammlung zu hören bei Erwerbungen, Veräußerungen und Verteilungen von Grundstücken, Aufnahme von Anleihen, bei Regelung der Gemeindeumlagen und Gemeindedienste, sowie bei Aufnahme neuer Ansiedler. Die Aeußerung der Gemeindeversammlung ist dem Bericht an das Landgericht beizufügen (§ 104). Das Recht der Gemeindeversammlung besteht also nur darin, daß sie verlangen kann, um ihre Meinung in den bezeichneten Angelegenheiten befragt zu werden, ein wirkliches Zustimmungsrecht fehlt ihr, so daß sie kaum als Organ der Gemeindeverfassung bezeichnet werden kann. Diese Bestimmung hatte eben den Zweck, daß der Gemeindeausschuß in wichtigeren Angelegenheiten mit der Gemeinde in Fühlung treten sollte.

Eine umfassende Zuständigkeit hat der Ortsvorstand auf dem Gebiet der Lokalpolizei; § 107 bestimmt: die Handhabung der Dorf- und Feldpolizei ist in den Orten, welche keinem gutsherrlichen Gerichte unterworfen sind, dem Vorstand des Gemeindeausschusses ausschließend übertragen. In den Gemeinden dagegen, die einem gutsherrlichen Gericht unterstellt sind, bleiben dessen Befugnisse zur Handhabung der Ortspolizei unberührt, soweit sie ihm durch das Edikt über die gutsherrlichen Rechte vom Jahre 1808 zugestanden ist.

In diesem Wirkungskreise ist also der Ortsvorsteher ohne Mitwirkung des Gemeindeausschusses als Einzelbeamter tätig. Seine Befugnisse und Pflichten sind im Edikt genau geregelt: er soll nicht nur für Ruhe und Sicherheit in seinem Gemeindebezirk sorgen, verdächtige Personen festnehmen und bei Verübung von Verbrechen die Schuldigen verhaften, sondern er ist auch Organ der Sanitäts-, Feuer- und Marktpolizei.

Neben dieser rein polizeilichen Tätigkeit hat er noch auf einer Reihe anderer der freiwilligen wie streitigen Gerichtsbarkeit und der Verwaltung angehörenden Gebiete tätig zu sein. Die damalige Terminologie und Praxis zählte freilich diese Angelegenheiten auch zur „Polizeiverwaltung". So soll der Ortsvorsteher die Todesfälle in der Gemeinde dem Gerichte anzeigen und nötigenfalls eine Siegelung des Nachlasses vornehmen. Er soll zur Beförderung des Getreidebaus, der Viehzucht und Baumpflege nach Möglichkeit beitragen und selbst hierin mit gutem Beispiel vorangehen (§§ 109—116).

Endlich übt der Ortsvorsteher in geringeren Fällen eine richterliche Tätigkeit aus, allerdings hiebei unter Mitwirkung des Gemeindeausschusses. § 117 bestimmt: Geringe Dorf- und Feldfrevel, besonders solche, die durch Ueberackern, Uebermähen, durch unbefugtes Einhüten, durch nächtliches Weiden ꝛc. geschehen, werden vom Gemeindeausschuß geahndet. Der Ge-

meindeausschuß darf nur zu Geldstrafen und zwar bis zu einem Gulden und Schadenersatz bis zu drei Gulden verurteilen; die Geldstrafen fließen in die Gemeindekasse. Bei allen unter Gemeindegliedern ausbrechenden Streitigkeiten hat der Gemeindeausschuß vermittelnd tätig zu werden und auf eine Aussöhnung der Parteien hinzuwirken. Maßgebend für das Verfahren sind die Verordnungen vom 31. Mai und 20. Oktober 1810.[1])

4. Verhältnis der Gemeinden zum Staat (§§ 121 bis 134):

Da nach Artikel 21 des Gemeindeedikts die Gemeinden die rechtliche Stellung der Minderjährigen besitzen, ist schließlich noch die Frage zu erörtern, wer ihnen gegenüber die Rechte und Pflichten eines Kurators hat. Hierauf gibt uns Art. 121 des Edikts eine präzise Antwort: die Gemeinden stehen unter einer besonderen Aufsicht und Kuratel der Staatspolizei, welche von dem Staatsministerium des Innern als obersten Stelle und unter dessen Leitung von den Kreisregierungen durch die Untergerichte — als Polizeibehörden — ausgeübt wird. Jedoch ist diese dreiinstanzielle Aufsicht nicht durchweg durchgeführt. Das Edikt unterscheidet hier zwischen den Städten 1. Klasse einerseits und allen anderen Städten, Märkten und Dorfgemeinden andererseits. Nur die letztere Kategorie untersteht allen drei Behörden, die Städte 1. Klasse dagegen stehen unmittelbar unter der Kreisregierung; an sie haben ihre Magistrate ihre Berichte zu erstatten und von ihr empfangen sie die nötigen Anordnungen. Dagegen unterstehen die Magistrate der übrigen Städte und die Gemeindeausschüsse der Landgemeinden in erster Linie der Aufsicht des zuständigen Land oder gutsherrlichen Gerichts.

Freilich nur der Art, aber nicht dem Grade nach ist die Staatsaufsicht über die Gemeinden verschieden; denn die Fälle, in denen die Gemeinden die Zustimmung der Aufsichtsbehörden zu erholen haben, sind fast überall die gleichen. Es wäre wohl zweckmäßiger gewesen, auch hierin der städtischen Verwaltung einen größeren Spielraum zu lassen; die Unterschiede, die tatsächlich zwischen größeren und kleineren Städten statuiert sind, sind äußerst geringfügig.

Alle Magistrate bezw. Gemeindeausschüsse sind verpflichtet, in einer Reihe wichtigerer Angelegenheiten die Genehmigung der Regierung einzuholen, so bei Erwerbungen und Veräußerungen von Grundstücken, Aufnahme von Anleihen und Ausleihen von Kapitalien.

[1]) Reg.-Bl. 1810 S. 442 und 1091.

Die Unterschiede, die hierin für die größeren und kleineren Gemeinden gemacht werden, bestehen lediglich darin, daß in den Städten erster Klasse nur dann die Genehmigung der Kuratelbehörde einzuholen ist, wenn es sich um höhere Werte als 2000 — in manchen Fällen 1000 — Gulden handelt, während bei den anderen Gemeinden ohne Rücksicht auf den Wert des Gegenstandes diese Genehmigung erforderlich ist.

Ferner ist sie in allen Gemeinden einzuholen bei Anordnung neuer Gemeindeumlagen und neuer Gemeindedienste sowie bei Errichtung größerer Neubauten.

Ferner sind alljährlich an die Aufsichtsbehörde alle Rechnungen über die Verwaltung des Gemeinde- und Stiftungsvermögens einzusenden und von dieser zu prüfen.

In den Landgemeinden haben die Landrichter das Recht und die Pflicht, über eine geordnete, den Absichten der Regierung entsprechende Verwaltung zu wachen und vorgefundene Mißstände abzustellen. Die Gemeindevorsteher haben vierteljährlich bei dem Landgericht zu erscheinen und die Register über die verkündeten Gesetze und Verordnungen, die inzwischen ergangenen Gemeindebeschlüsse und dgl. vorzulegen, und auch sonst auf Verlangen der Aufsichtsbehörde sich persönlich einzufinden.

Bei der Besprechung des Gemeindeedikts von 1808 fanden wir, daß dessen verfehlte Bestimmungen von zeitgenössischen wie von späteren Schriftstellern einmütig verurteilt werden, wenn auch die Ansichten im einzelnen auseinandergehen. Ebenso einmütiges Lob erfuhr allenthalben das neue Gemeindeedikt.

Interessant ist vor allem die Anschauung, die die Staatsregierung selbst über die von ihr verordnete Neuregelung der Gemeindeverfassung hatte. In der Vorrede zum Gemeindeedikt äußert sie sich nur andeutungsweise, aber in der Vorrede zu Verfassungsurkunde vom 25. Mai 1818 wird unter den Grundzügen der neuen Verfassung ausdrücklich erwähnt: „Wiederbelebung der Gemeindekörper durch die Wiedergabe der Verwaltung der ihr Wohl zunächst berührenden Angelegenheiten.“ Die Stellung dieser Worte in der Vorrede der Verfassung sind ein beredtes Zeugnis für den Wert, den die Regierung der Erneuerung der alten gemeindlichen Selbständigkeit beilegte. Auch Zentner, der damalige Berichterstatter im Staatsrat, äußert sich sehr günstig über das neue Gemeindeedikt [1]): „es wird hienach in dem neuen Gesetz den Gemeinden mit einer freien Wahl ihrer Magistrate und Gemeindebevollmächtigten, mit einer möglichst freien Verwaltung ihres Ge-

[1]) Zentner l c.

meindeeigentums auch ihr Kirchen- und Stiftungsvermögen zur eigenen Verwaltung und zweckmäßigen Verwendung zurückgegeben. Sie können ungestört für ihre Gemeindebedürfnisse sorgen und sind in der Bestimmung der Mittel hiefür wenig beschränkt.

Sie haben auf alle Anstalten, die das Wohl ihrer Gemeinde und ihrer Gemeindeglieder betreffen, einen wirksamen Einfluß, als z. B. Polizei, Armenwesen 2c.; sie sind der Regierungsbehörde nur insoweit untergeordnet, als die Abhaltung möglicher Mißbräuche und die Erhaltung der Verbindung zur Erreichung allgemeiner Staatszwecke erfordert."

Aehnlich günstig äußern sich Seydel[1]) und Maurer[2]), indes machen beide schon Einschränkungen in ihrem Lob. Sie stoßen sich vor allem an der Bestimmung des Edikts, daß die Gemeinden unter der besonderen Aufsicht und Kuratel des Staates stehen. Seydel vermißt ferner einen Schutz gegen Uebergriffe der Staatsgewalt und Klarheit der Bestimmungen des Edikts. Fast noch schärfer übt Stern[3]) an dem neuen Edikt bei aller Anerkennung seiner guten Seiten Kritik. Stern führt insbesondere eine Reihe von Mißständen an, die sich beim Vollzug des Edikts ergeben haben, vor allem die engherzige Handhabung des Aufsichtsrechts der Regierung, willkürliche Kassation der Gemeindewahlen, Maßregelung mißliebiger Bürgermeister u. a.

Soll ich zu dieser Frage Stellung nehmen, so möchte ich vor allem betonen, daß man nicht scharf genug scheiden kann zwischen den Bestimmungen des Edikts selbst und deren Vollzug in der Folgezeit. Nicht abzustreiten ist, daß dieser öfters sehr zu wünschen übrig ließ, daß besonders vor dem Jahre 1848 die Selbständigkeit der Gemeinden durch Eingriffe der Regierung oft direkt in Frage gestellt wurde. Daß aber diese fehlerhafte Handhabung des Edikts in diesem selbst ihren Keim hatte, läßt sich nicht ohne weiteres behaupten. Ich glaube, daß dessen Mängel, wie der fehlende Schutz gegen staatliche Uebergriffe, die geringere Schuld an der kleinlichen Handhabung des Aufsichtsrechts haben, daß vielmehr die allgemeine innerpolitische Entwicklung Bayerns, die teilweise eine Rückkehr zum Montgelasschen System bedeutet, die Hauptschuld trifft. Auch eine gute Gemeindegesetzgebung bietet nicht unbedingte Garantien gegen Uebergriffe der Staatsgewalt. Diese ist in der Regel den Gemeindekorporationen gegenüber so übermächtig, daß die letzteren ohne Einrichtungen, wie etwa

[1]) Bayerisches Staatsrecht Bd. 3 S. 12. [2]) Gesch. der Städteverfassung Bd. 4 S. 327. [3]) l. c. S. 26 ff.

unsere modernen Verwaltungsgerichte, stets den kürzeren ziehen müssen, wenn es der Staatsgewalt beliebt, ihre Uebermacht auszunützen. Und daß für Verwaltungsgerichte damals die Zeit noch nicht gekommen war, ist wohl nicht zu bestreiten.

Wenn auch das Edikt von einer Aufsicht und „Kuratel" der Staatsbehörden spricht, so darf dies ebenfalls nicht zu einer abfälligen Kritik führen. Aus der Zusammenstellung mit „Aufsicht" ist zu entnehmen, daß dieser Ausdruck nur als Hendiadyoin aufzufassen ist und „Kuratel" eben auch nichts anderes als „Aufsicht" bedeutet. Freilich spricht das Edikt noch an einer anderen Stelle (§ 21) von den Gemeinden als „Minderjährigen", doch ist nicht zu übersehen, daß es die Gemeinden selbst durchaus nicht als Minderjährige bezeichnet, sondern ihnen nur die Vorrechte der Minderjährigen zugebilligt werden. Und das ist doch ein wesentlicher Unterschied.

Andere uns veraltet anmutende Bestimmungen, wie die der Beschränkung der Wahlfähigkeit zu Gemeindeämtern auf die höchstbesteuerten Bürger u. a., müssen eben auch aus den damaligen Zeiten heraus verstanden werden. In manchen Punkten bedeuteten ja die Bestimmungen des Edikts von 1818 auch etwas ganz Neues, noch nicht Erprobtes, so daß man es der Staatsregierung nicht verargen kann, wenn sie z. B. die Wählbarkeit zu Gemeindeämtern auf den wohlhabenderen Teil der Bürger beschränkte und andere einschränkende Bestimmungen traf.

Daß also, wenn auch zweifellos im späteren Vollzug des Edikts mancher Mißgriff vorkam, das Gemeindeedikt von 1818 doch einen ganz bedeutenden Fortschritt darstellt, daß ihm wirklich, wie die Vorrede zur Verfassung versprach, eine Wiederbelebung der Gemeindekörper zu danken ist, ohne daß der Schlendrian vergangener Zeiten in den auf eigene Füße gestellten Gemeinden einriß, scheint mir nicht zu bestreiten, und zwar einen solchen Fortschritt darstellt, daß die anhaftenden Mängel dem gegenüber vollkommen verschwinden. Das Edikt gab den bayerischen Gemeinden in der Hauptsache dasjenige Maß von Selbständigkeit und Selbstverwaltung, dessen sie bedurften; es verkörperte einen völligen Sieg germanischer Vielgestaltigkeit der Verfassung über die schematisierende Einseitigkeit des französischen Gemeinderechts.

Im wesentlichen blieb auch das Edikt von 1818 bis zum Jahre 1869 unverändert in Kraft; in der Rheinpfalz ist es bekanntlich nicht in Kraft getreten.

V. Distrikts- und Kreisgemeinden.

Distrikts- und Kreisgemeinden kennt Bayern am Anfang des 19. Jahrhunderts nicht; doch finden wir in den ersten 18 Jahren dieses Jahrhunderts wenigstens leise Ansätze in dieser Richtung.

A. Distriktsgemeinden. Zuerst begegnen wir einer Distriktsgemeinde (der Ausdruck „Distriktsgemeinde" findet sich erst im Gemeindeedikt von 1818) in der schon oben genannten Verordnung vom 6. Februar 1812. Der französischen Gemeindegesetzgebung (Gesetz vom 5. Fruktidor III.) ist zwar die Zusammenfassung der Gemeinden eines Kantons und eine Vertretung dieser Gemeinden in einem Kantonsmunizipalrat nicht fremd, da aber diese Einrichtung durch das Gesetz vom 28. Pluviose VIII. wieder beseitigt wurde, ahmte wohl das bayerische Gemeindeedikt von 1808 diese Institution nicht nach, oder wenn man will, nur in der unten zu besprechenden Kreisversammlung, wie sie die Konstitution des Jahres 1808 kennt.

Die Verordnung vom 6. Februar 1812 bestimmte in Art. 11, daß eine Anzahl von Bedürfnissen durch Bezirksumlagen gedeckt werden sollen, „woran nach Umständen mehrere Gemeinden teilhaben müssen". Solche Bedürfnisse sollen sein: Errichtung von Armenanstalten, Anschaffung von Löschgeräten, Herstellung und Unterhaltung von Straßen und Brücken, Ausführung von Flußkorrektionen. Dies sollen gemeinsam zu deckende Bedürfnisse der zu einem Bezirk zusammengefaßten Gemeinden sein, wenn sie über die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gemeinde hinausgehen. Was die Grenzen dieser Bezirke anlangt, so sollen sie nicht über die Gerichtssprengel hinausgehen, jede größere Stadt, jedes Land- oder gutsherrliche Gericht einen Bezirk bilden. Nur bei Brücken-, Straßen- und Flußbauten solle darüber hinausgehend bei der Einteilung der Bezirke auf Herkommen, besondere Interessen einzelner Gemeinden und sonstige rechtliche Verhältnisse Rücksicht genommen werden.

Wir haben hier also nur eine ganz lose Verbindung mehrerer Gemeinden zur Erfüllung gewisser gemeinsamer Aufgaben, die die Kräfte des einzelnen Gemeinwesens übersteigen. Von einer Anerkennung dieser Vereinigung als Rechtssubjekt finden wir keine Spur. Steuerpflichtig war jeder Grundstücksbesitzer und Gewerbetreibende des Bezirks (Art. 15 d. Vdg.).

Eine leise Fortbildung dieser Institution in Richtung auf unsere heutigen Distriktsgemeinden kann man vielleicht darin sehen, daß die Verordnung vom 12. Mai 1815[1]) in Art. 33 bestimmt, daß die zu einem Distrikt vereinigten Gemeinden

[1]) Reg.-Bl. 1815 S. 393.

eine oder mehrere Personen aufzustellen hätten mit der Aufgabe, die Beiträge der einzelnen Gemeinden zu erheben, zu verwerten und zu verrechnen. Der Name „Distriktsgemeinde" taucht erst, wie gesagt, im Edikt von 1818 auf; dort bestimmt § 7, daß durch königliche Anordnung für gewisse gemeinsame Zwecke, die schon in der eben genannten Verordnung vom 6. Februar 1812 angeführt sind, mehrere benachbarte Gemeinden zu einer Distriktsgemeinde vereinigt werden können. Dies ist alles, was wir in dieser Periode von Ansätzen zur Entstehung der späteren Distriktsgemeinden finden.

B. Kreisgemeinden. Fast ebenso dürftig sind die Spuren, die aus der damaligen Zeit über die Entwicklung der Kreisgemeinden vorliegen, doch finden wir wenigstens schon eine unserm jetzigen Landrat entsprechende Vertretung der Kreisangehörigen. Nach Titel III § IV der Konstitution von 1808 besteht in jedem Kreise eine „allgemeine Versammlung" und eine „Deputation". Interessant ist die Zusammensetzung dieser beiden Kollegien. Die Mitglieder der allgemeinen Versammlung werden vom König auf Lebenszeit aus den 400 höchstbesteuerten Grundbesitzern, Kaufleuten und Fabrikanten gewählt und zwar je einer aus 1000 Einwohnern. Die allgemeine Versammlung hat das Recht — das ist aber auch ihr einziges —, die Volksvertreter („Nationalrepräsentanten") zu wählen. Darum versammelt sie sich, so oft eine Neuwahl nötig wird, oder sonst, wenn es der König befiehlt. Die Dauer ihrer Sitzungen darf acht Tage nicht überschreiten. Etwas mehr Bedeutung darf man der Kreisdeputation zubilligen, die vom König aus den Mitgliedern der allgemeinen Versammlung ernannt wird. Die Deputation hat das Recht, die zur Deckung der Gemeindebedürfnisse erforderlichen Auflagen in Vorschlag zu bringen sowie Vorschläge und Wünsche zur Verbesserung der Zustände des Kreises durch das Ministerium des Innern an den König gelangen zu lassen. Sie hat also eine rein beratende Stellung.

Wie überhaupt die Konstitution von 1808, so sind auch die darin eingeführten Kreisversammlungen nicht ins Leben getreten. Nach Montgelas' Angaben scheiterte die geplante Durchführung der Konstitution von 1808 an den Kriegsunruhen der folgenden Jahre[1]). Ernstlich ins Auge gefaßt war sie jedoch. Ein organisches Edikt über Nationalrepräsentation, Kreisdeputationen und Wahlversammlungen war zwar in der Staatsratssitzung vom 20. April 1808 vom König sanktioniert worden, kam aber nicht an die Oeffentlichkeit[2]). Nur die Her-

[1]) Vgl. Montgelas l. c. S. 75. [2]) Vgl. Handbuch der Staatsverfassung und Staatsverwaltung des Königreichs Bayern 1810 III S. 283 (zitiert nach Seydel).

stellung von Steuerlisten für die künftigen Wahlen von Kreisversammlungen wurde noch in demselben Jahre angeordnet[1]). Noch im Jahre 1817, also ein Jahr vor Erlaß der Verfassungsurkunde hatte eine Verordnung vom 2. Februar 1817[2]) bestimmt, daß in den Kreisen jährlich ein Landrat zusammenberufen und über Gegenstände der Gesetzgebung und Verwaltung gutachtlich vernommen werden solle. Doch ist es auch hier bei der bloßen Anordnung geblieben, denn die Verfassungsurkunde des Jahres 1818 erwähnt die Kreisversammlungen und Landräte mit keiner Silbe, ebensowenig das Gemeindeedikt desselben Jahres.

Auch hier blieb die Fortbildung der in den Jahren 1808 bis 1818 gemachten Ansätze späteren Jahren vorbehalten.

[1]) Reg.-Bl. 1808 S. 1577 u. 1755. [2]) Reg.-Bl. 1817 S. 49.

Literatur.

Regierungsblatt 1802—1817; Gesetzblatt für das Königreich Bayern 1818.

Stern Bruno, Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, 4. Band 4. Heft (Schriften des Vereins für Sozialpolitik 1906).

Montgelas Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung Bayerns, herausgegeben von Laubmann & Döberl 1908.

Maurer, Geschichte der Städteverfassungen in Deutschland, 4 Bände, 1871.

Maurer, Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland, 2 Bände, 1865 66.

Lerchenfeld Gustav Freiherr von, Geschichte Bayerns unter König Maximilian I. 1854.

Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2. Auflage, 1896.

Bavaria, Landes- und Volkskunde des Königreichs Bayern 1860.

Rudhart, Geschichte der Landstände in Bayern.

Kahr v., Bayer. Gemeindeordnung für die Landesteile rechts des Rheins, 2 Bände 1896/98.

Inhalts-Verzeichnis.

Ueberblick über die Zeit vor 1802 3
I. Die Zeit von 1802—1807 5
II. Die Gesetzgebung des Jahres 1808 15
III. Die Zeit von 1808 bis 1818 24
IV. Die Gesetzgebung des Jahres 1818 29
1. Einteilung der Gemeinden. Gemeindegebiet . . 29
2. Gemeindebürgerrecht 30
3. Rechtliche Natur und Verfassung der Gemeinden 31
4. Verhältnis der Gemeinden zum Staat 40
V. Distrikts- und Kreisgemeinden 44
Literaturverzeichnis 46